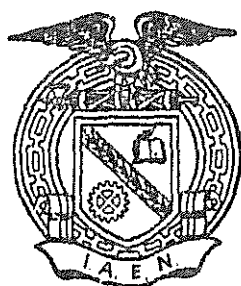


REPUBLICA DEL ECUADOR  
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO  
DE SEGURIDAD NACIONAL  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS  
NACIONALES



XXII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL  
PARA EL DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE  
DESARROLLO Y SEGURIDAD INTERNA  
DR. JORGE ELIAS RIVADENEIRA

1994 - 1995



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XXII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD  
NACIONAL Y DESARROLLO

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO  
Y SEGURIDAD INTERNA

DR. JORGE ELIAS RIVADENEIRA

Quito, julio 19, 1995

## AGRADECIMIENTO

Al señor Economista Raúl Nieto, quien a través de su dedicación y enseñanza me impulsó a conocer la realidad de mi Patria.

---

A mi madre,  
a mi querida esposa,  
a mis hijos.

Al pueblo marginado que se desenvuelve  
en la pobreza.

Al infatigable esfuerzo de todos los  
ecuatorianos por salir del subdesarrollo.

## I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE EL PRESUPUESTO APLICADO EN EL ECUADOR	1
1.2. CONCEPTOS DE PRESUPUESTO	5
1.3. OBJETIVOS Y ALCANCE	7
1.4. EN QUE CONSISTE LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS Y COMO SE HA APLICADO EN EL ECUADOR	10
CAPITULO II	
2.1. SINTEISIS DE LA LEY Y REGLAMENTO DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO	15
2.2. COMO SE ELABORA LA PROFORMA PRESUPUESTARIA	27
2.3. PRINCIPIOS ECONOMICOS QUE SE APLICAN	32
CAPITULO III	
3.1. MECANISMOS DE DISTRIBUCION	41
- Sector Educación	48
- Sector Salud	53
- Sector Vivienda	58
- Sector Asuntos Internos	63
- Sector Ciencia y Tecnología	66

	Pág.
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>4.1. SUGERENCIAS PARA UNA MEJOR DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS</b>	<b>73</b>
<b>CAPITULO V</b>	
<b>5.1. MODERNIZACION</b>	<b>79</b>
<b>5.2. SITUACION MACROECONOMICA ESTRATEGIAS UTILIZADAS EN EL CONFLICTO BELICO</b>	<b>86</b>
<b>CAPITULO VI</b>	
<b>6.1. CONCLUSIONES</b>	<b>91</b>
<b>6.2. RECOMENDACIONES</b>	<b>97</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>100</b>
<b>ANEXO</b>	

## INTRODUCCION

El Presupuesto del Estado, históricamente, ha evolucionado, desde la época republicana, cuando es potestad del mismo recaudar tributos y financiar sus gastos corrientes; posteriormente, implementa la planificación como nexo con el desarrollo económico; para, actualmente, distribuirlo por sectores de desarrollo encaminados a mejorar la distribución de los ingresos.

Conceptuando al presupuesto como un estado financiero, preparado con antelación a un período de tiempo determinado con el fin de lograr un objetivo propuesto, el cual define el financiamiento del gasto y quienes reciben los bienes y servicios con criterios de justicia distributiva y redistributiva del ingreso y tributando con equidad vertical y horizontal, aun que en nuestro país cumple con el compromiso fiscal proyectado a financiar las diferencias en el presupuesto sin constituir elementos de justicia redistributiva del ingreso.

La elaboración de la proforma presupuestaria refleja las actividades del Plan de Gobierno, y pretende dar cumplimiento a objetivos establecidos con anterioridad y cuyos presupuestos se fundamentan y estructuran bajo principios de universalidad y unidad, especialmente.



Los mecanismos de distribución sectorizados entre otros - en Educación, Salud, Vivienda, Asuntos Internos, Ciencia y Tecnología, identifica un sustento de crecimiento en desmedro del desarrollo.

Se debe exigir se implante nuevos mecanismos de tributación más seguros y con absoluta transparencia, de igual forma, su distribución en base a la realidad.

La Ley de Modernización ha permitido la desinversión y - las separaciones voluntarias sin mayor estudio y control.

En cuanto al conflicto bélico, éste se pudo enfrentar - en base a una economía sólida fundamentada en una Reserva Monetaria Internacional fuerte, disminución inflacionaria, control en el desequilibrio fiscal y en el sistema cambiario, entre otras.

C A P I T U L O I

## CAPITULO I

### 1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE EL PRESUPUESTO APLICADO EN EL ECUADOR

El Presupuesto del Estado se encuentra inmerso en la concepción general de las finanzas, públicas de sus políti - cas y estrategias. Desde este punto de vista la historia y la evolución del presupuesto es casi tan antigua como la vida de la República.

La Constitución Política de 1830 primero; y, luego las - que le han sucedido en el tiempo, de una u otra manera - contienen disposiciones de carácter económico en armonía con las cambiantes circunstancias de la época.

En materia fiscal siempre se ha consagrado la potestad - del Estado para recaudar tributos y financiar sus gastos corrientes, proyectos y obras. La actual Constitución recoge esta filosofía y en el título III "DE LA ECONOMIA", sección III, Artículo 70", dispone que: " la formulación del presupuesto corresponde a la función ejecutiva "; el Artículo 71 establece: " El presupuesto se dictará anual - mente y contendrá todos los ingresos y egresos del esta - do incluyendo las entidades autónomas, destinados a la - atención de los servicios públicos y a la ejecución de - programas de desarrollo económico y social".

Los demás artículos de esta sección contienen igualmente disposiciones substanciales en lo atinente al equilibrio y financiamiento presupuestario.

Estas citas son necesarias para destacar la importancia del presupuesto nacional en el marco de la supremacía de la Carta Magna.

Intimamente relacionado con la evolución del Estado se encuentra el grado de importancia del sector público. Cuando el Estado ecuatoriano tenía una estructura relativamente sencilla cuyos servicios eran los tradicionales de la concepción liberal, el sector público no revestía la misma importancia que hoy, en que el estado ha evolucionado política, económica y socialmente, y tiene bajo su responsabilidad la solución de los grandes problemas del desarrollo.

Lo anterior, sin embargo, en los dos últimos años contrasta con la política y modelo económico del Gobierno. La Ley de Modernización del Estado recientemente aprobada apunta a la reducción del tamaño del sector público dejando al juego de las fuerzas del mercado como reguladora de la actividad económica la solución de los grandes problemas en el contexto de una participación prioritaria de la actividad privada quedando para el Estado su participación solo en determinados sectores sociales del desarrollo nacional.

Antes de los años 60 el presupuesto del Estado y de las entidades autónomas, así como de los organismos seccionales, respondía a una concepción y estructura por demás simple. El presupuesto tradicional solo contenía un listado inorgánico de ingresos y egresos y registraba contablemente las demandas del Gobierno; el proceso de administrar recursos y de controlar su aplicación dominaba casi totalmente el sentido y aplicación del mecanismo presupuestario. No se podían incorporar en ellos contenidos deliberados de política o programas y proyectos específicos.

A partir de los años 60 el presupuesto en su estructura y presentación, así como en su contenido, se dividía en presupuesto de operación y presupuesto de capital para separar los gastos corrientes tales como sueldos, servicios públicos, justicia, policía, etc., de aquellos que correspondían a inversiones o más propiamente a la formación de capital, tales como: construcciones, carreteras, puentes, centrales eléctricas, canales de riego, escuelas y colegios, hospitales, etc.

El presupuesto público se hacía bajo la esfera del "derecho presupuestario y de la normativa administrativa" dado el carácter eminentemente jurídico que se lo daba. No se consideraban decisiones sobre aspectos económicos y sociales por eso tales normativas eran las que regían el ciclo presupuestario.

En la década de los años 70, cuando la planificación económica constituye el antecedente y fundamento básico de la gestión del Gobierno en América Latina, en el Ecuador se implanta la técnica del nuevo presupuesto por programas y actividades.

Bajo esta concepción el presupuesto constituye un instrumento de política económica, de programación y de administración; constituye además, el nexo entre la planificación del desarrollo económico de mediano y largo plazo con el corto plazo; es el mecanismo de la ejecución de programas y proyectos contenidos en los planes de desarrollo nacionales.

El Ecuador ha utilizado esta técnica desde los primeros años de 1970, constituyéndose en uno de los países pioneros en la aplicación y uso del presupuesto programático, con resultados positivos que le permitieron evaluar con alguna precisión las previsiones cualitativas y cuantitativas del presupuesto y de los planes de desarrollo.

No obstante, más allá de los años 70 en su proceso evolutivo y concretamente desde 1980 se ha simplificado el sistema eliminando algunos elementos integrantes de la técnica programática; se mantiene su denominación temática, empero, su contenido se aleja de la fase inicial y principios sustantivos.

En la actualidad el proceso presupuestario se rige por la Ley de Presupuestos Públicos, publicado en el Registro Oficial No. 76 de noviembre 30, de 1992.

1.2.

### CONCEPTOS DE PRESUPUESTO

Es necesario considerar las diferentes definiciones de Presupuesto a través del tiempo:

- Según el "Institute of Costand Works Accounts" es:  
"Un estado financiero y/o cuantitativo preparado con anterioridad a un período de tiempo definido; es el propósito de lograr un objetivo dado". (1)
- René Stourn define: "Presupuesto es un acto que contiene la aprobación previa de las rentas y gastos del estado". (2)
- "Presupuesto es el proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina, la ejecución y evalúa la parte del programa anual de un ministerio,

(1) y (2) " Conceptos Generales del Presupuesto Fiscal"  
Capítulo: Elementos de la Economía Presupuestaria  
Página 145 .- Por: José Vicente Rodríguez Aznar.

organismo autónomo, empresa pública, de un sector económico o social de una región que implica transacciones financieras para el período presupuestario que generalmente es de un año. Es uno de los más importantes del Gobierno de administración, con creación y ejecución de los planes de desarrollo económico y social.

- Es un acto legislativo directo o delegado. Es un conjunto de documentos que contiene información de la más variada especie y decisiones sobre la gran parte de asuntos que concierne a la actualidad de gobierno." (3).
- Presupuesto es el instrumento que limita la acción del Estado para el cumplimiento de los planes, coordinando los diferentes recursos y actividades del sector público, en él se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrán efectuarse en un período determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa y se incluyen todas las estimaciones de los recursos y las fuentes de fondos para su financiamiento!" (4)

(3) y (4)

- "Presupuesto por Programas" página 27 -  
Por: Jorge Estupiñán
- "Elementos de Economía Presupuestaria" - Página 146 -  
Por: José Vicente Rodríguez Aznar.



1.3.

OBJETIVOS Y ALCANCE

El presupuesto es un cúmulo de decisiones de Política Pública o de Gobierno que define la proporción en que deben financiar el gasto público y quienes reciben los bienes y servicios como productos de la gestión del gobierno con criterios de justicia distributiva y redistributiva del ingreso. Tiene profundos y constantes efectos sociales y económicos, debiéndose determinar los instrumentos que están relacionados y que puedan ser manejados para conseguir los objetivos en función presupuestaria de estabilización, definiendo un óptimo nivel de ocupación y actividad económica a corto plazo, estabilizando los precios y equilibrando la balanza de pagos.

Por ello es necesario que el presupuesto esté vinculado con otras herramientas de la política económica como la balanza de pagos, el programa monetario, así como debe presentar características técnicas y administrativas que faciliten un manejo coherente.

La programación y formulación presupuestaria transforman los objetivos y metas de largo y mediano plazo a través de actividades específicas de trabajo, en su contexto real determina metas de largo, mediano y corto plazo interrelacionadas y cuantificables constituyendo el producto de gestión del sector público. Establece volúmenes de trabajo y acciones para alcanzar metas calculando los medios y recursos o insumos necesarios.

Los planes de largo, mediano y corto plazo, facilitan la asignación de funciones, actividades y acciones entre todas las instituciones del sector público correspondiendo su planificación a la administración del Estado quien decide el nivel de servicios, obras y actividades públicas priorizando sus importancias.

Los lineamientos políticos básicos de la acción presupuestaria se fundamenta en redefinir el rol del sector público, fortalecer el papel normativo y de racionalización del mismo, genera informes de comportamiento y oportunidad presentes y futuros, lograr una apertura económica e inserción firme del Estado en el contexto internacional, así como la reorganización del aparato productivo.

El Presupuesto de 1995 se basa en objetivos sociales contenidos en la Agenda para el Desarrollo, atacando los problemas más esenciales de los grupos mayormente afectados por la crisis, se pretende desarrollar programas que mejoren la calidad de vida de los ecuatorianos de una manera más justa y equilibrada con líneas de acción localizadas hacia la inversión social en sectores, áreas geográficas y grupos humanos que carecen de servicios básicos y presentan necesidades insatisfechas. Fomentando la integración de grupos sociales marginados en base a la concertación de fuerzas político sociales para cumplir con:

Metas sociales y trabajar para el desarrollo; democracia y su seguridad; exigir a la empresa privada el apoyo al sistema social; optimizar la distribución del ingreso y aumentar el bienestar social.

Desde la óptica macroeconómica se pretende fortalecer la política social impulsando la distribución de los beneficios económicos según sus mayores necesidades y considerando la disponibilidad real de recursos, en orden a conservar el equilibrio de las variables macroeconómicas consideradas en la Agenda para el Desarrollo del país y el equilibrio de la economía en su conjunto.

La política fiscal como elemento coadyuvante y correlativo a todo el proceso presupuestario se encarga de los diferentes cambios en el sistema tributario, endeudamiento público interno y externo, con el fin de lograr ocupación plena, estabilidad de precios, etc., midiendo los efectos de las reformas tributarias, deuda y gasto que existan en la empresa privada en el sector público y en la economía en general. Dicha política fiscal se orienta a la consecución de los siguientes objetivos:

- Obtener suficientes recursos para el eficiente desenvolvimiento de la estructura administrativa del sector público.

- Promover programas de inversión planificados a orientar el ahorro.
- Disminuir las diferencias en la distribución del ingreso nacional mediante adecuada tributación y actividades de gasto proyectadas hacia la población de menores recursos económicos.
- Estabilizar los precios internos.
- Compensar las fluctuaciones económicas mediante efectos de ingreso como de gasto.

1.4. EN QUE CONSISTE LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS  
COMO PRINCIPIO ECONOMICO Y COMO SE HA  
APLICADO EN EL ECUADOR

Los impuestos y los gastos del Estado afectan a la distribución de la renta y del ingreso nacional en última instancia; los economistas y no digamos los contribuyentes, han mostrado desde hace mucho tiempo su preocupación por la forma en que deben repartirse los beneficios que se obtienen de la recaudación de impuestos. Para el efecto suelen aceptarse principios de carácter ético:

- a) Equidad Horizontal.- Establece que las leyes tributarias deben gravar por igual a los iguales.

- b) Equidad Vertical.- Según la cual los desiguales deben tratarse en forma desigual.

"Pueden citarse muchos ejemplos para definir quienes son iguales y quienes no son iguales pero el principio más general de la hacienda pública es que los impuestos deben basarse en la capacidad de pago, es decir en la renta o la riqueza de las personas". (5)

Otra posibilidad consiste en basarlos en los beneficios obtenidos por las actividades públicas.

En el caso ecuatoriano, los principios básicos de la tributación han apuntado más bien al compromiso fiscal para financiar las diferencias en el presupuesto del Estado, - antes que ha constituir un elemento de justicia distributiva del ingreso nacional. Esta afirmación se sustenta en el que antes del apareamiento de los recursos provenientes de la actividad petrolera los ingresos del presupuesto del Estado eran fundamentalmente de carácter indirecto en cuanto a la concepción teórica de la política fiscal que incluye tanto ingresos como gastos.

(5) Segunda edición Economía Stanley Fischer Rudeger  
Dornbuch, Richard Schmalense  
Página 481  
Editorial MC Crow - Hill Marzo / 1993

La administración presupuestaria así como los principios económicos que se aplican al presupuesto, están en íntima relación entre sí, de los cuales podemos mencionar:

1. **Constitucional.**- Fundamentado en el marco legal - que delimita la Constitución Política del Estado, adquiriendo validez y consistencia para llegar al objetivo que espera el pueblo - ecuatoriano.
2. **Cobertura.**- Con una ley aplicable a toda la administración pública excluyendo a gobiernos seccionales y siguiendo el proceso presupuestario: planificación, programación, presupuestación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación.
3. **Universalidad.**- Contempla todos los ingresos que se captan por entidades y organismos de la administración pública; es decir, tributarios, no tributarios, créditos, donaciones, con una estrategia de eliminación de los ingresos predestinados a un fin específico.
4. **Gastos.**- Comprende todos los gastos que realizan - los organismos públicos a través de normas

para diferenciar el trato a darse a todos los entes públicos de acuerdo a su naturaleza jurídica, orgánica y funcional, siendo estos presupuestos del sector público aprobados por el Ministerio de Finanzas y fortaleciendo sus atribuciones en el control presupuestario.

5. **Racionalidad.**- Fundamentada para desarrollar la gestión presupuestaria ocasionando cambios radicales en las actitudes que actualmente se aplican en la administración ecuatoriana generando resistencia e inquietudes de diferentes agentes públicos. Aspectos sustantivos de la racionalidad: - corresponsabilidad en la gestión pública basada en la descentralización y fortalecimiento de acciones normativas; simplificación en los trámites; modernización del aparato gubernamental con una reforma estructural en la administración pública.
  
6. **Disciplina.**- La Ley exige una férrea disciplina - presupuestaria en cada una de sus acciones garantizando la observancia de estrategias, objetivos y metas de la planificación y de la política fiscal, conformándose en un instrumento de la planificación para el desarrollo político, económico y social.

7. **Austeridad.**- Sin ser ésta el resultado de condiciones por la cuales atravesase la economía ecuatoriana, sino como principio que guía a la acción pública, tomando conciencia de que los recursos manejados por el Estado pertenecen a la sociedad y deben ser administrados con eficiencia, - eficacia, generando mayor productividad en premisas de costo-beneficio.



C A P I T U L O    I I

## CAPITULO II

### 2.1. SINTESIS DE LA LEY Y REGLAMENTO DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO

La Síntesis de la Ley de Presupuestos, tiene por objeto destacar las disposiciones que afectan con mayor frecuencia el ciclo presupuestario, sin que por esto se resalte importancia a las demás normas que no se citan en este documento.

La Ley de Presupuestos del Sector Público publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.76 de 30 de noviembre de 1992, en concordancia con el Art.71 de la Constitución Política del Estado, dispone que: el presupuesto se dictará anualmente conteniendo todos los ingresos y egresos del Estado, estableciendo normas generales que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos del sector público, cuyo ámbito de aplicación rige a los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado y a las personas jurídicas creadas por la Ley para el ejercicio de la potestad, conformando el sector público en: Gobierno Central, con sus funciones Legislativa, Judicial y Ejecutiva; el IESS; las empresas públicas cuyo capital o patrimonio pertenezca al Estado y entidades financieras públicas.

Todos los ingresos recaudados se depositarán en la

cuenta corriente única en forma y condiciones que determine la Ley, o que establecieren sus propias tesorerías.

El Sistema Nacional de Presupuesto Público tiene como órgano rector al Ministerio de Finanzas, las entidades y organismos deberán observar las directrices de política económica y social, los planes y programas de desarrollo a mediano y corto plazo dictados por el Gobierno.

Los presupuestos institucionales comprenden: los ingresos, financiamientos y gastos previstos para el ejercicio fiscal.

Los presupuestos del sector público deberán ser la expresión financiera anual de los planes y programas sectoriales e institucionales, formulándose sobre la base de líneas generales de acción y en estrategias derivadas de la política económica y social, de los planes de mediano y corto plazo y del programa anual de inversiones públicas emanadas del Gobierno, fundamentándose en objetivos, metas, costos y resultados que se prevean alcanzar; los lineamientos generales de las políticas fiscal y presupuestaria lo define el Presidente de la República.

Las entidades y organismos públicos elaboran sus programas presupuestarias, considerando las previsiones reales

en la recaudación de todos los ingresos y en la captación de financiamientos, complementándose los requerimientos para la asignación de gastos de acuerdo a su capacidad real de operación.

Se incorporará a las proformas presupuestarias solicitudes de recursos para aquellos proyectos de inversión que hayan sido aprobados por la Secretaría General de Planificación.

El Congreso, a través de la Comisión Legislativa de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto presentará los requerimientos de obras locales para servicios básicos, educativos y deportivos debidamente justificados, una vez presupuestados estos solo podrán ser modificados por la misma comisión. Una vez aprobadas las proformas por la autoridad respectiva conforme a sus propias normas y las que dicte el Ministerio de Finanzas se remitirán a esta cartera de estado, la misma que considerando las políticas establecidas y la disponibilidad real de recursos, aprobará, reformará o negará justificadamente las proformas.

El Ministro de Finanzas remitirá la proforma de presupuesto del Gobierno Central al Presidente de la República para su conocimiento y aprobación, el mismo que hasta el 30 de septiembre de cada año, excepto cuando corres-

ponda posesionar al Presidente o Vicepresidente, en los cuales se enviará hasta el 30 de octubre. Los presupuestos entrarán en vigencia y serán obligatorios a partir del 1ero. de enero de cada año; cuyo ejercicio presupuestario se inicia el 1ero. de enero y termina el último día de diciembre de cada año.

El Ministerio de Finanzas establecerá los cobros y los pagos a través del banco depositario efectuando transacciones o cobros y pagos con autorización del mismo, mediante el Sistema Bancario Nacional, así mismo, mantendrá una cuenta corriente única.

Para la ejecución presupuestaria se contemplarán las siguientes fases: 1) programación de la ejecución presupuestaria; 2) establecimiento de compromisos; 3) autorización y entrega de fondos; y, 4) pagos de obligaciones legalmente exigibles.

El Ministerio de Finanzas en base a las necesidades y requerimientos para la ejecución de las actividades de las entidades y organismos públicos, elaborará la programación de caja, en la cual se fundamentará el presupuesto de gobierno dentro de los primeros quince días de cada año.

El Presidente de la República a través del Ministro de Finanzas podrá ordenar el traspaso al presupuesto del

Gobierno Central de excedentes y superavit siempre que no estén comprometidos a cubrir capitalizaciones previamente aprobadas. Los compromisos que al último día de diciembre no se hayan transformado total o parcialmente en obligaciones se tendrán por anulados; de la misma manera las entidades y organismos del sector público que hayan recibido transferencias del Gobierno y que al último día hábil del mes de diciembre no los hubieran devengado, reintegrarán esos valores al Ministerio de Finanzas durante los primeros quince días hábiles del año siguiente; los importes disponibles, inclusive el saldo de caja de las transferencias recibidas, serán entregadas al mismo.

El Ministerio de Finanzas, regulará los créditos presupuestarios que se destinen a remuneraciones del sector público, adquisiciones de bienes muebles y donativos que reciban las entidades; regulará las inversiones financieras provenientes de los presupuestos de las entidades y organismos del sector público no financiero, estableciendo normas técnicas previa consulta a la Junta Monetaria con excepción del IESS.

La Contraloría General del Estado estará a cargo del control externo de los recursos de los presupuestos del sector público; lo realizará antes, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos, o mediante la

contratación de firmas privadas de auditoría. El control interno de sus recursos lo efectuarán las entidades y organismos del sector público a través de auditorías internas, mediante auditorías operacionales e informarán a Contraloría y al Ministerio de Finanzas.

Los aumentos en los créditos serán aprobados por el Ministerio de Finanzas, los mismos que se originarán por incrementos no previstos en los precios de bienes y servicios, aumentos en los precios de la deuda pública, por emergencia local, regional, nacional, declaradas por el Presidente. Los aumentos del crédito no podrán exceder del 5% del monto global de los presupuestos respectivos. La evaluación presupuestaria medirá los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones, determinación de causas, junto a la recomendación de medidas correctivas. El proceso presupuestario se evaluará a través del Ministerio de Finanzas en función de sus objetivos y metas considerando la situación económica y de las Finanzas Públicas remitiéndolo al Presidente y éste al Congreso. - Los Presupuestos se clausurarán el 31 de diciembre de cada año y su liquidación se expedirá por acuerdo del Ministerio de Finanzas hasta el 31 de marzo del año siguiente y se remitirá a la comisión legislativa de lo tributario, fiscal, bancario y presupuestario del Congreso Nacional.

Es menester destacar que la máxima autoridad de cada entidad y organismo público así como responsables del manejo presupuestario deben cumplir los objetivos y metas de sus presupuestos y observar las asignaciones aprobadas en uso de la Ley.

En cuanto se refiere al Reglamento de la Ley de Presupuestos del sector público emitido en segundo suplemento del viernes 26 de febrero de 1993 con Registro Oficial No. 361, tiene como objetivo la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos, con fines de descentralización de la gestión de los presupuestos públicos para lo cual las entidades y organismos se organizarán en sectores, existiendo una entidad coordinadora del sector y entidades coordinadas sectorialmente siendo el Ministerio de Finanzas y la Secretaría General de Planificación quienes establezcan la sectorización presupuestaria.

El sistema nacional de presupuesto público, tiene como objetivos identificar y jerarquizar actividades y proyectos para el cumplimiento de planes y programas de desarrollo a mediano y corto plazo bajo una selección de prioridades, niveles, composición y orientación del ingreso, gasto y financiamiento dentro de políticas de aportación real al producto nacional y desarrollo económico



y social junto con estados de situación financiera y los requerimientos reales de los recursos de las entidades y organismos y otros elementos que mejoren la administración presupuestaria, descentralizar las acciones y decisiones operativas de la administración presupuestaria, fortalecer las finanzas públicas mediante una administración fundamentada en principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria. Establecer con claridad y transparencia en la aplicación, ejecución y control de los recursos públicos, fortalecer el control y evaluación de los presupuestos mediante la medición de logros programados y alcanzados, los costos y resultados de las actividades públicas y la determinación de niveles de eficiencia, eficacia y productividad administrativa.

La Secretaría General de Planificación, la Junta Monetaria y el Consejo de Modernización del Estado, definirán las políticas y estrategias en sus respectivas áreas de competencia las presentará al Ministerio de Finanzas - hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año para considerarlas en la formulación presupuestaria. El Ministerio de Finanzas definirá hasta el último día hábil del mes de abril de cada año, los lineamientos que servirán para formular las proformas presupuestarias.

Dentro de las políticas sectoriales corresponderá a sus respectivas coordinadoras, transmitir la política presupuestaria establecida por el Ministerio de Finanzas para programar, formular, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar los presupuestos. En cuanto a las políticas institucionales, dictadas por entidades u organismos, para la formulación de sus presupuestos, considerando las políticas y estrategias que establezca el Ministerio de Finanzas, la Secretaría General de Planificación y las políticas sectoriales que emitan las coordinadoras del sector.

Las inversiones públicas comprenden a los gastos que realizan las entidades y organismos, destinadas a dar solución sobre infraestructura, para ampliar las actividades productivas, reposición o reemplazo de bienes de capital, reparaciones mayores de infraestructura, cobertura del costo de los equipos, maquinarias, recursos humanos, insumos, proyectos de infraestructura en salud, alimentación, educación, agua potable, saneamiento ambiental, vivienda, escenarios deportivos y culturales y aquellos orientados a las fuentes de trabajo, cobertura de costos de personal, infraestructura y desarrollo tecnológico, de proyectos de apoyo a la producción, costo de la mano de obra, inversiones financieras. El programa anual de inversiones públicas es elaborado cada año por la Secretaría General de Planificación y cronogramas de avance físico y financiero de cada proyecto se

registrará en el inventario general de esa Secretaría.

Cuando los proyectos son plurianuales, es decir, exceda un ejercicio fiscal, se remitirá a la Secretaría General de Planificación para incluirlos en el programa anual. Los proyectos financiados con recursos predestinados se ejecutarán cuando estén incorporados en el programa anual de inversión, observando las disposiciones del Artículo 7o. de la Ley y el Reglamento referente a Rentas con destino específico o las asignaciones calculadas sobre la base de rendimiento de los ingresos tributarios y no tributarios, y se ejecutarán directamente por la entidad beneficiada, y sus recursos solo podrán utilizarse para aquellos objetivos a los que los destinan las leyes o decretos que los establecen, a través de cuentas auxiliares de la cuenta corriente única.

Las entidades y organismos no podrán incorporar ningún gasto de inversión que no esté contenido en el programa anual de inversión pública y para fines de financiamiento en el programa monetario financiero, y deberán ajustarse en la formulación de las proformas a las políticas, estrategias y lineamientos presupuestarios que establezca el Ministerio de Finanzas, las coordinadoras del sector, tomando en cuenta los límites de ingreso y gasto fijado por el Ministerio dispuesto en el Art. 15 del Reglamento, en consideración a las necesidades macroeconómicas y a la situación de la caja fiscal, fijando rangos máximos de gastos que no podrán excederse.

Por concepto de remuneraciones, las entidades y organismos deberán incorporar valores que ocasionen aumento salarial, conforme a las disposiciones legales considerando los efectos en los gastos, por concepto de repercusiones que las remuneraciones conlleven así como las aportaciones respectivas para la seguridad nacional.

Las proformas de presupuesto de las entidades y organismos de la Administración Central, de la Procuraduría General del Estado y de los organismos de control, serán aprobadas por los titulares respectivos y se remitirán al Ministerio de Finanzas para su sanción final, así mismo, los presupuestos de las Universidades y Escuelas Politécnicas y Empresas Públicas.

En tanto, la proforma del IESS se remitirá al Ministerio de Finanzas; y, en función de su informe favorable, se presentará al Consejo Superior del IESS.

Las proformas de fondos especiales serán aprobados por el Ministerio de Finanzas y las proformas de entidades financieras serán aprobadas internamente por la Junta Monetaria y luego por el Ministerio de Finanzas.

En cuanto al pago de obligaciones con cargo al presupuesto del sector público, se efectivizarán cuando los compromisos hayan sido devengados.

El Ministerio de Finanzas y la Contraloría definirán normas técnicas para implementar un sistema de control y evaluación del sistema nacional de presupuesto público.

Todo contrato estipulará una cláusula de fiscalización de obra.

La Secretaría General de Planificación recibirá de las entidades y organismos trimestralmente información sobre avances físicos y financieros de los proyectos.

Las unidades de auditoría interna de las entidades y organismos elaborarán un programa anual de auditoría, sometido a consideración de la dependencia respectiva.

Para la evaluación de los presupuestos se medirá anualmente los resultados de la gestión presupuestaria en la economía y en la sociedad. La evaluación macroeconómica se realizará sobre la base de planes y programas desarrollados, el programa anual de inversiones públicas, los programas de estrategias sectoriales, los objetivos, metas y resultados de los presupuestos aprobados; así como cada una de las entidades y organismos evaluará las operaciones de los presupuestos públicos sobre la base de las normas técnicas que establezca el Ministerio de Finanzas y la Secretaría General de Planificación.

Los proyectos de liquidación contendrán datos referentes a la ejecución presupuestaria y al movimiento de caja registrado durante el ejercicio remitiendo al Ministerio de Finanzas hasta el 15 de enero del año siguiente.

## 2.2. COMO SE ELABORA LA PROFORMA PRESUPUESTARIA

El Presupuesto Anual del Estado refleja las actividades del Plan de Gobierno que darán cumplimiento a objetivos preestablecidos. Las metas son genéricas y globales; se encuentra cierto grado de dificultad para determinar con exactitud la aplicación administrativa.

La estructura del presupuesto fiscal tiene similitud a los propósitos del plan y dicho plan según los supuestos macroeconómicos decidiéndose los techos de asignación que son la guía para elaborar las proformas presupuestarias preparadas por instituciones públicas, metodología, instrucciones, y normas impartidas por la Subsecretaría de Presupuestos, la misma que está en capacidad de brindar asistencia técnica; dicha actividad se realiza durante los meses de enero a junio de cada año, según las instrucciones y especificaciones del manual de programación y formulación presupuestaria expedido mediante acuerdo ministerial No. 063 de enero 27 de 1994.

A más del sistema de planificación global existe un proceso de programación particular y de detalle que antecede a elaborar los cálculos presupuestarios, aunque di -  
fícilmente se pueden determinar exactamente los gastos -  
futuros.

Este cronograma es recibido por la Subsecretaría de Presupuestos que elabora la proforma de presupuesto del Gobierno Central para ser aprobado por el Ministerio de Finanzas, determinando acciones por cumplirse así como -  
los responsables administrativos (instituciones, direcciones), de su ejecución, se fija un tiempo prudencial mas que el necesario para su cumplimiento.

El cálculo de los ingresos se fija en relación a variables o supuestos como el comportamiento del PIB, índice de inflación, índice del precio del consumidor, participación del gasto público, presión tributaria, endeuda -  
miento interno, externo, política salarial y de empleo, estimación y programación de ingresos y gastos y costo supuesto preestablecido del barril de petróleo.

Se elaborarán formularios y manuales adjuntando el instructivo para llenarlos tomando en cuenta los niveles -  
de asignación de los recursos, gastos corrientes, de capital. Sus necesidades son formuladas en relación a los recursos disponibes y priorizados por importancia de -  
acuerdo a la Agenda para el Desarrollo.

Los proyectos de inversión son calificados por el Consejo Nacional de Desarrollo y contarán con todos los expedientes técnicos necesarios y de preinversión.

Una vez que las instituciones han remitido los diferentes informes de las proformas presupuestarias al Ministerio de Finanzas son enviadas a la Subsecretaría de Presupuestos para consolidar la Proforma y poner a consideración del Primer Mandatario para su conocimiento y resolución y luego remitido al H. Congreso Nacional hasta el 30 de septiembre del respectivo año.

En síntesis los diferentes pasos para la formulación presupuestaria responden al siguiente ciclo:

- Programación
- Preparación del Proyecto
- Sanción Legislativa
- Ejecución del Presupuesto
- Control de la Ejecución del Presupuesto
- Evaluación de Resultados.

El contenido del Presupuesto en síntesis comprende:

- a. -La Base Legal
- Organigrama Estructural
- Las funciones principales de la institución
- Las políticas de la institución para el año presupuestado.



b. Ingresos:

-Utilizando el clasificador vigente, que es un documento en virtud del cual se agrupan los ingresos y gastos categorizados por su naturaleza y destino respondiendo a un código con dígitos que permiten la aplicación presupuestaria a nivel de partida, actividad, programa, subprograma y sector, compatibles con el plan de cuentas contables, el cual fue expedido por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público y la Clasificación Económica de los ingresos.

c. Egresos, que comprende:

-La apertura programática, es decir la identificación de cada uno de los programas con sus respectivos subprogramas y proyectos y de existir las actividades centrales y comunes.

-Los Cuadros Resúmenes de Recursos Humanos, identificando categorías, número de empleados, jornaleros, contratos y su costo anual.

-Los Cuadros Resúmenes de las Asignaciones por Grupos de Gasto, identificando los totales por gastos fijos y variables.

-El detalle de las asignaciones por objeto del gasto, identificando código de la partida presupuestaria, el concepto y el valor de las asignaciones para el año presupuestado; los totales deberán identificarse de acuerdo a la clasificación económica de los gastos, es decir los corrientes y de capital.

-El Cuadro de Metas de la categoría correspondiente.

-El Cuadro de resumen de las adquisiciones de Suministros y Materiales y de Bienes Muebles y Equipos a nivel de la categoría presupuestaria equivalente; y,

-Distributivo de sueldos, jornales, personal a contrato necesario para el año presupuesto comparándolo con datos del año anterior.

d. Disposiciones Generales:

-Las disposiciones Generales contendrán solamente normas que se relacionan con la aplicación del presupuesto de que forman parte y en consecuencia no podrán reformar o derogar leyes. ( 6 )

(6) Martner / Página 72 - 73  
"El Presupuesto por Programas"

Estas disposiciones generales de conformidad a lo señalado en el Artículo 78 de la Ley Orgánica de Administración financiera y control, se relacionarán directa y exclusivamente con la ejecución y - evaluación presupuestarias.

2.3.

PRINCIPIOS ECONOMICOS QUE  
SE APLICAN

De acuerdo al Artículo 4 de la Ley de Presupuestos promulgada el 30 de noviembre de 1992, con Registro Oficial No. 76, sobre los principios presupuestarios aplicados a los presupuestos del sector público, se estructuran y for<sup>u</sup>mulan fundamentándose en los principios de universalidad y unidad, prohibiendo la administración de recursos financieros y donaciones fuera de los presupuestos que cubre la Ley conjuntamente con el Artículo 5 de la Unidad del Tesoro, en donde los ingresos recaudados por ent<sup>u</sup>idades y organismos se depositarán en la "cuenta co<sup>u</sup>-rriente única", como lo determina el Reglamento de la Ley, nombrados en la base legal y normativa presupuestaria y la Ley de Modernización del Estado.

A más de los principios de universalidad y unidad mencionaremos otros principios que sin lugar a dudas inciden en la conceptualización y aplicación presupuestaria.

El presupuesto del Estado regula las acciones del sector público regido por normas o principios, entre los cuales tenemos:

- Unidad
- Periodicidad
- Exactitud
- Especialización cualitativa
- Especialización cuantitativa
- Claridad
- Publicidad
- Equilibrio

Los principios presupuestarios tienen más inclinación jurídica antes que económica, en ocasiones dogmáticos, inviolables, supeditados a una economía presupuestaria dinámica, cambiante, según las circunstancias económicas.

- Principio de Unidad.- Agrupa a todo gasto y recurso del Estado en un documento. Es doctrinal mas no legal.

René Stourn indica que el Presupuesto ordinario debería ser único, diferenciándolo del extraordinario. Las bases de este principio son técnico - políticas y -

permiten:

- Observar el equilibrio presupuestario;
- Imposibilita el uso de la simulación como maniobra económica o el ocultamiento de gastos especiales;
- La cantidad efectiva del presupuesto y la proporción de renta afectada por erogaciones;
- Evita complicaciones y obscuridades;
- Posibilita el control parlamentario y la comparación del nivel de utilidad de gastos.

Los gastos normales y excepcionales productivos e improductivos quebrantan este principio ya que aparece un presupuesto ordinario y, paralelamente, otro extraordinario, pudiendo existir un criterio discriminatorio en la atribución de erogaciones a uno u otro. Con criterio de regularidad al ordinario van los gastos accidentales y que no pueden preeverse.

Con criterio de productividad en el ordinario entrarían los gastos improductivos (marcha de la administración y necesidades corrientes) y, al extraordinario los gastos productivos o reproductivos, (la inversión).

Con criterio de financiación los gastos ordinarios deberían ser atendidos con tributos y los extraordinarios con préstamos.

En realidad los gastos aparentemente excepcionales llegan a ser normales, los gastos improductivos como sueldos e intereses de la deuda pública son retribuciones a servicios prestados al Estado permitiendo su enriquecimiento.

Contradictoriamente, ciertos gastos de inversión pueden no ser productivos especialmente cuando el gobierno opera con precios políticos por debajo del costo.

El desacuerdo entre los hechos y la especulación asigna el carácter permanente a presupuestos extraordinarios y los transforma en presupuestos de capital o de inversión para los a presupuestos de explotación u operativos; el Profesor Hansen considera que: "Debemos adherirnos al principio de la comprensividad, aunque abandonemos el principio de unidad, y que debemos darnos cuenta cabal de los posibles vacíos de los presupuestos extraordinarios y especiales y, pese a ello, mantener que tales presupuestos pueden servir a la causa de la claridad y exactitud." (7)

El período de duración de los presupuestos es controvertido rigiendo en la mayoría de países la anualidad, en otros la plurianualidad, pudiendo existir una combinación de ambos según la naturaleza y características del caso.

(7)

"Elementos de la Economía Presupuestaria"  
Página 164  
Por: José Vicente Rodríguez Aznar.

El presupuesto anual permite el control parlamentario al ejecutivo, es un medio para poner fin al desorden y despilfarro.

La elección del año financiero depende de variables de tipo institucional o político, fecha de iniciación de las sesiones parlamentarias y facilidad de obtener el voto del presupuesto en tiempo útil según las prácticas locales, inclusive pueden influir crisis, desastres naturales, factores climáticos.

Por la complejidad de las funciones del gobierno que maneja al Estado no siempre se puede concretar operaciones dentro de límites estrictos, debiéndose pagar en los siguientes períodos financieros, encontrándose muchas dificultades.

Los presupuestos anuales pueden ser reemplazados por otros que se extienden en tiempo ajustándose a los ciclos económicos en períodos sucesivos y alternados de expansión y de presión naciendo los presupuestos cíclicos que relacionan los precedentes con los siguientes en función del desarrollo económico cíclico creando solidaridad entre presupuestos anuales sucesivos, aprovechando los excedentes en períodos de prosperidad y utilizándolos en tiempos de depresión.

Los gastos de crisis se congelarán en tiempos de bonanza. Se puede obtener mediante la constitución de reservas, créditos de anticipación, amortización alterna.

- Principio de Exactitud.- Los recursos y gastos deben ser calculados, según se ven sus ingresos y egresos en el próximo período presupuestario, la inexactitud es imputable, carente de claridad, mala voluntad o incapacidad ejecutiva del poder.
  
- Principio de la Especialización Cualitativa.- Deben ser invertidos los recursos asignados presupuestariamente a determinado objeto, exclusivamente a éste, se constituye junto al cuantitativo en aspecto material de la especialización presupuestaria, existen ciertas relaciones con el Principio de Claridad referente a la especificación de forma y medida que en ocasiones no coincide obligatoriamente a la ejecutada reclamando al menos especificación de los gastos que el Principio de Claridad.

Existen dos posibilidades para desviar legalmente el principio: transferencia de un fondo a otro diferente con títulos que pueden cubrirse mutuamente.



Transferencia de partidas presupuestarias sirviéndose de una Ley especial o suplemento presupuestario.

- Principio de Especialización Cuantitativa .- Exige que sean contraídos, girados y realizados los gastos que se hayan previsto para este objeto en el Presupuesto. Cuando se viola éste, aumenta la suma total de gastos, a no ser que efectúen transferencias perjudicando la función política del Presupuesto. Se debe llevar al mínimo tales excedentes.
  
- Principio de Claridad.- Es de carácter formal, se aplica por medio de documentos presupuestarios expresados clara y ordenadamente. Este principio se logra cuando el presupuesto refleja los programas existiendo unidad, con cuentas bien detalladas, glosa explicativa abogando una estructuración metódica, mediante puntos diferentes items, que permitan reconocer su procedencia y finalidad, facilitando la gestión del gobierno y la comprensión de la opinión pública.
  
- Principio de Publicidad.- Exige que las fases de ejecución presupuestaria se verifiquen públicamente en forma regular y clara, el proyecto, el presupuesto, la contabilidad presupuestaria; siendo pública la discusión para las cuentas-

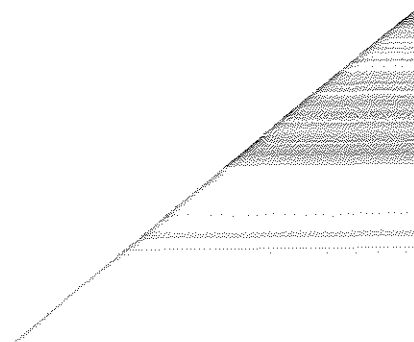
de presupuesto, préstamos, criticando cualquiera de los temas formulados.

- Principio de Programación.- El presupuesto debe ser fijado de acuerdo a los lineamientos de los planes de desarrollo socioeconómico a mediano y largo plazo adquiriendo el presupuesto la forma y el fondo de la programación. Fijando ingresos y gastos coherentes para delinear los programas siendo un instrumento planificador.

Por lo tanto, refleja en sus programas las metas del plan anual operativo cuyos ingresos se estiman en función de los objetivos, política económica, fiscal. En tanto que los egresos se determinan de acuerdo a la cantidad de gastos fijos y variables, gastos corrientes y de capital.

- Principio de Equilibrio.- Referente al aspecto financiero del presupuesto, dependiendo de los objetivos, técnicas a utilizar combinando factores para la producción de bienes y servicios estatales, política salarial y de precios, además del grado de estabilidad económica del país. Tradicionalmente exigía igualdad entre ingresos y egresos; actualmente interesa el efecto neto que se logra combinando las políticas de financiamiento y

las de gastos, por lo mismo, no es necesario presentar año a año una falsa igualdad contable, ni tender a ella, lo que no se debe aceptar es el déficit presupuestario crónico y agudo.



C A P I T U L O   I I I

## CAPITULO III

### 3.1. MECANISMOS DE DISTRIBUCION

Las disposiciones generales del presupuesto del Gobierno Central, rigen para las funciones: Legislativa, Judicial, y Ejecutiva, incluidas las entidades adscritas, los programas especiales, el T.S.E. y el T.G.C., estas disposiciones se aplicarán en la ejecución presupuestaria de - 1995.

El clasificador analítico de los ingresos y el clasificador analítico por objeto de gasto del sector público, se aplicarán obligatoriamente en todas la etapas del ciclo-presupuestario.

Los ingresos del Presupuesto del Gobierno Central establecidos en ingresos corrientes y subdivididos en fiscales , mediante leyes y decretos, e ingresos predestinados para financiar gastos preestablecidos; y, los ingresos de capital originados en la comercialización de activos fijos y existencias, junto con la recuperación de préstamos, transferencias y donaciones. Los ingresos de financiamiento obtenidos a través de créditos externos e internos y saldos disponibles del ejercicio fiscal anterior.

Los ingresos propios provenientes de utilidades estarán sujetos a la Ley de Presupuestos, al Reglamento y al manual de técnicas dictado por la Subsecretaría de Presupuestos, la cual autorizará los egresos de acuerdo a las recaudaciones y depósitos manifiestos en la cuenta auxiliar de la cuenta corriente única o en cuentas corrientes específicas.

Por ejemplo, para la medición de los ingresos hidrocarbúricos, la Dirección Nacional de Hidrocarburos, conjuntamente con el Ministerio de Finanzas establecerán para cada trimestre los valores provisionales correspondientes a los ingresos provenientes de la actividad petrolera, tomando de referencia los costos estimados para el presupuesto inicial del Gobierno Central y Estados Financieros de Petroecuador.

Los ingresos recaudados por entidades y organismos se depositarán en la cuenta corriente única; los ingresos de las funciones legislativa y judicial se depositarán en cuentas auxiliares; los ingresos de las entidades y organismos del sector público no podrán financiar en forma específica los gastos predestinados excepto los gastos para educación pública y la erradicación del analfabetismo.

El Congreso Nacional, de acuerdo al Art.72 de la Constitución podrá expedir leyes para crear rentas pero no se destinarán a gastos corrientes.

Los recursos que provengan de ingresos con destino específico se utilizarán para aquellos objetivos a los que los destinen las leyes o decretos que los establecen a través de cuentas auxiliares de la Cuenta Corriente Unica.

La Subsecretaría de Presupuestos con la de Crédito Público y del Tesoro coordinarán y elaborarán hasta el 15 de enero de cada año la programación de la ejecución presupuestaria del Gobierno, fundamentándose en flujos mensuales de ingresos y requerimientos mensuales de gastos. La Subsecretaría de Presupuestos aprobará los calendarios de gastos bajo critérios técnicos con principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

Los gastos presupuestarios se identifican como gastos de personal, corrientes y de capital; para transferencias, para inversión, para la deuda pública, estos se desagregan en calendarios de acuerdo al "Manual de Normas Técnicas para la administración de la Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central" y luego son legalizados en cada entidad u organismo.

Tomando las normas técnicas de prioridad para la programación de la ejecución, las entidades y organismos propondrán al Ministerio de Finanzas la programación de la ejecución física y financiera de sus presupuestos, tomando en cuenta el flujo estacional de los ingresos, la capacidad real de ejecución y el flujo de fondos necesarios para el eficiente y eficaz logro de las actualidades y proyectos de inversión.

El Ministerio de Finanzas, tomando en cuenta las necesidades y requerimientos para la ejecución de las actividades de entidades y organismos públicos, elaborará la programación de caja dentro de los 15 primeros días de cada año; - considerando el programa monetario del Instituto emisor, la programación física y financiera, el flujo periódico de ingresos y gastos en efectivo y la política de endeudamiento.

A fin de conseguir una relación entre la Administración Presupuestaria y la filosofía, objetivos, lineamientos y políticas gubernamentales, previa a las proformas se estudian las solicitudes institucionales por representantes de las entidades y los sectorialistas del CONADE de acuerdo a la programación previa de objetivos y necesidades financieras relacionadas con las disponibilidades de recursos y tomando en cuenta a las siguientes directrices:

- Reducir los gastos corrientes y de administración.
- Normar plazas y congelar vacantes, excepto en salud, educación, seguridad nacional y defensa.
- Las asignaciones a los programas y proyectos de inversión seguirán lineamientos establecidos en la Agenda para el Desarrollo.
- Se priorizarán proyectos financiados con créditos externos.



- Se iniciarán nuevos proyectos cuando se aseguren recursos para su terminación y financiamiento.
- Los proyectos de menor categoría no se incluirán de ninguna manera, más aún si afectaran a proyectos más importantes.
- Con fines de remuneración se deberán mantener los actuales niveles, excepto los servicios profesionales indispensables para la marcha de programas y proyectos; no se contemplarán asignaciones por contratos.
- Reducir al mínimo, horas extras.
- Los gastos por servicios, suministros y materiales correspondarán a los estrictamente necesarios.
- Reducir al mínimo gastos de ceremonial y de orden social, asesorías y publicidad.
- Las provisiones de gasto por concepto de transferencia, aseguran las políticas económicas de la ayuda para el desarrollo, considerando su contribución efectiva a la oferta de bienes, servicios e insumos estratégicos.

El Presupuesto de 1995 frente al Presupuesto de 1994 representa un incremento del 42% que obedece a los incrementos que se producen en sectores como: judicial, administrativo, planificación, asuntos internos, defensa, asuntos del exterior, finanzas públicas, educación, bienestar social, trabajo, salud, industrias y comercio, comunicaciones, desarrollo urbano, deudas públicas a diferencia de otros que significan una contratación asignada a los sectores: Legislativo, Información y Turismo, Instituciones no sectorizadas.

En el cuadro No. 1 se aprecian los incrementos del presupuesto en los períodos 94 - 95, por sectores en cuanto a ingresos y egresos.

---

C U A D R O No. 1PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL 1994-1995RESUMEN POR SECTORES Y NATURALEZA ECONOMICA( x 1.000 )

<u>No.</u>	<u>S E C T O R</u>	<u>ASIGNACION 1994</u>	<u>ASIGNACION 1995</u>
01	LEGISLATIVO	41'204.700	36'556.700
02	JURISDICCIONAL	55'987.324	89'674.075
03	ADMINISTRATIVO	18'470.009	70'490.330
04	PLANIFICACION	8'617.231	29'562.884
05	ASUNTOS INTERNOS	339'997.283	426'928.801
06	DEFENSA	642'927.850	884'167.854
07	ASUNTOS DEL EXTERIOR	62'189.324	80'642.372
08	FINANZAS PUBLICAS	57'039.871	85'951.376
09	EDUCACION	149'632.469	1.316'601.003
10	BLENESTAR SOCIAL	239'557.394	305'157.781
11	TRABAJO	28'637.653	29'073.817
12	SALUD	290'855.560	447'306.648
13	AGROPECUARIO	584'741.308	549'684.723
14	RECURSOS NATURALES	30'529.051	26'568.780
15	INDUSTRIAS Y COMERCIO	16'522.069	18'449.991
16	INFORMACION Y TURISMO	9'022.965	7'299.120
17	COMUNICACIONES	516'306.811	658'981.169
18	DESARROLLO URBANO	147'378.326	152'669.483
19	INSTITUCIONES NO SECTORIZADAS	32'981.552	8'417.246
20	DEUDAS PUBLICAS	1.391'185.427	2.535'136.892
21	GLOBALES	322'803.900	355'264.000
	Total Gastos Corrientes	3.486'855.019	4.927'111.473
	Total Gastos de Capital	794'292.221	1.130'721.387
	Total Gastos de Inversión	1.704'440.837	2.056'767.140
	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5.985'588.077</b>	<b>8.114'600.000</b>

- Sector Educación.- En el resumen comparativo - por sector e institución la situación es favorable al Ministerio de Educación en una variación relativa del 15.78%, junto con otras entidades adscritas; acentuándose, mayormente, en el Concejo Nacional de Deportes con el 1.057.74% de variación relativa; seguida de la Dirección Nacional de Deportes y Recreación con un 199.77%; a continuación se eleva el Sistema Nacional de Bibliotecas en un 52.96%; seguido de la Dirección Nacional de Construcciones Escolares con el 36.28%; y, del Sistema Nacional de Archivos con el 36.25%; por último, el el Conjunto Nacional de Danza con el 0.71 %. La variación relativa también ha ido en detrimento de las siguientes entidades: el Consejo Nacional de Cultura con menos el 81.29 %; seguido del Instituto Na - cional de Patrimonio Cultural, con menos el 42.62%; y, para terminar, con el Museo Nacional de Ciencias Naturales, con menos 2.61%; lo que, en conclusión, - significa que, para 1995, existe una abscoluta de 171,929,087 y una variación relativa del - 15.78 %, (todo esto en miles de sucres).

- (Cuadro No. 2) -

## C U A D R O No. 2

(x 1.000)

Cod.	SECTOR / INSTITUCION	CODIFICADO JUNIO 1994	PRESUPUESTO 1995	VARIACION	
				ABSOLUTA	RELATIVA
140	MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA	1,089,537,730	1,261,466,817	171,929,087	15.78
141	INSTITUTO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL	4,081,877	2,342,184	-1,739,693	-42.62
142	MUSEO ECUATORIANO DE CIENCIAS NATURALES	188,089	183,187	-4,902	- 2,61
143	CONJUNTO NACIONAL DE DANZA	154,875	155,973	1,098	0,71
144	SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS NACIONALES	141.760	193.142	51.382	36,25
145	SISTEMA NACIONAL DE BIBLIOTECAS	191,131	292,352	101,221	52,96
146	CONSEJO NACIONAL DE CULTURA	2,665,727	498,646	-2,167,081	-81,29
147	CONSEJO NACIONAL DE DEPORTES	1,646,466	19,061,816	17,415.350	1057,74
148	DIRECCION NACIONAL DE CONSTRUCCIONES ESCOLARES	23,896,522	15,227,882	-8,668,640	36,28
149	DIRECCION NACIONAL DE DEPORTES Y RECREACION	5,730,633	17,199,004	11,448,371	199,77

La Suprema Ley, en su sección III, Artículo 71, dispone: "En el - Presupuesto del Estado se destinará no menos del 30 % de los ingresos corrientes del Gobierno Central, para la educación y erradicación del analfabetismo"; así mismo, destaca que el Estado fomentará la cultura, el arte, la investigación científica, conservará el patrimonio cultural, artístico e histórico del país. Garantiza la educación laica y privada inspirada en principios de nacionalidad, democracia, justicia social, paz, defensa de los derechos humanos, con pensamiento universal, teniendo un sentido moral, histórico y social; con el objetivo de que el educando conozca la realidad ecuatoriana sin discriminación; obligando el nivel primario y nivel medio; con planes que propendan al desarrollo integral de las personas. Las universidades y escuelas politécnicas oficiales y particulares son autónomas, sus recintos son inviolables, no podrán privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias.

Cabe señalar que la asignación presupuestaria para 1995 es el 16% con una población estudiantil de 2'930.688 (nivel preprimario, primario y medio sin incluir estudiantes universitarios) existiendo 20.728 planteles, calculándose un gasto por niño y por año de 81.9 dólares anuales; mientras el universitario, representa un egreso, por año, de 518.25 dólares; considerando que en este último grupo asciende, - aproximadamente a 215.200 ciudadanos.

La variación absoluta entre el codificado de junio de 1994 y el presupuesto de 1995 es de 171.929.087 (en miles de sucres), aumento que no solventa las necesidades de la población estudiantil, reflejándose que la educación no se contempla como una política de Estado ni responsabilidad social.

En el sistema educativo se han presentado 18 propuestas de reformas curriculares, en diferentes períodos de gobierno, sin observar evaluaciones periódicas. Actualmente, la última reforma curricular que sostiene el Gobierno, se basa en universalizar la educación pre-escolar, con escolaridad de 10 años, con programas que formen a los estudiantes con el objetivo de comprender la realidad para transformar la sociedad, en base de una preparación docente, flexibilizando los contenidos y metodologías. Esta propuesta no está fundamentada en la participación activa de la comunidad educativa que exprese las necesidades o todo lo que requiera cambio; sin participación de sectores de educación formal y no formal. El Magisterio no ha estado presente en la conformación de tal propuesta, ignorando la existencia de una transformación educativa a largo plazo.

Los programas de capacitación para la docencia deben realizarse tomando en cuenta que el 50 % de los maestros no tienen título docente, de tal suerte que debe proporcionarse formación inicial, que permita el desarrollo de su creatividad, concientizándosele de su autoestima y su elevada misión como formador de valores.

No puede obviarse el deterioro de la clase política ecuatoriana cuya dirigencia está en crisis por demás notable, - siendo el resultado defectuoso del sistema educativo, la - falta de gobernabilidad en la institución educativa, admi- - nistrando recursos económicos escasos y recursos humanos cada vez más amplios, la corrupción generalizada que se - convierte en elemento multiplicador pues influye directa y decididamente en el desarrollo integral del educando.

Por otra parte, la inversión en educación está desbalanceada, la tasa de retorno en la educación básica es más rentable que la de educación superior.

El sistema educativo debe estar de acuerdo a las necesidades del desarrollo socio-económico del país, partiendo de un profundo análisis del ciudadano, la producción, debiendo respetar las características culturales y los diferentes - niveles de progreso de la identidad nacional.

La alta politización de la educación convierte a la institución en un botín político ya sea por intereses personales o sectoriales; produciéndose huelgas y paralizaciones que en general son dirigidas por una minoría que linda con la seguridad nacional.



- Sector Salud.- En cuanto al comparativo por sector e institución (en miles de sucres), se refleja una posición favorable del Presupuesto - de 1995 en relación con las asignaciones de 1994, de la siguiente manera: el Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria y Control de Vectores tiene una variación relativa del 20.67 %; el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical, Leopoldo-Izquieta Pérez, del 25.68%; el Centro Estatal de Medicamentos e Insumos Médicos, del 65.08 %; totalizando para el Ministerio de Salud Pública una variación absoluta de 95,503,182 y una variación relativa del 30.47 %. - (Cuadro No. 3).-

La situación de salud en el país es deficitaria, agudizándose en los sectores rurales y urbano marginales, con mayor incidencia en los pueblos indígenas donde se registran elevadas tasas de morbi-mortalidad.

El Ecuador presenta un perfil epidemiológico con enfermedades infecciosas propias de la pobreza, - accidentes de tránsito, enfermedades cardiovasculares, cáncer. Recrudesciendo las enfermedades vectoriales como el dengue, la malaria; agravada por la alta incidencia de cólera, tifoidea, mostrando el ineficiente saneamiento básico-higiénico-sanitario.

Existe un insuficiente acceso a los servicios básicos como agua, alcantarillado, letrización, agudizándose en la población que tiene bajos niveles educativos y desnutrición ( 50 % menores de 5 años ) que a futuro producirá un impacto negativo sobre la producción por las limitaciones en salud y educación.

Vale señalar la deficiencia de los servicios públicos de salud y a nivel hospitalario acompañado por un desajuste presupuestario de más de una década, en estos centros se solicita al paciente los insumos más elementales ( hilos de sutura, medicamentos, guantes, etc.) comprobándose - que la gratuidad es un enunciado, prevaleciendo la falta de solidaridad y equidad; teniendo como factores para esto el manejo económico centralizado, la escases de recursos presupuestarios, la burocracia administrativa, el entorno jurídico, las dificultades de coordinación intra - sectoriales y la limitada programación.

Las políticas gubernamentales se encaminan a evitar la duplicación de la capacidad instalada, optimizar los servicios, localización efectiva de las necesidades prioritarias, capacitar a los recursos humanos, descentralización y desarrollo de los sistemas de información integrados. Sin embargo, el gasto en salud, por habitante, en 1991 fue de 8 dólares; destacándose el bajo presupuesto, y la ineficaz administración.

El empobrecimiento de los estratos medios ha obligado a la utilización de los servicios del estado pese a la precaria situación de funcionamiento hospitalario, reflejándose la inadecuada atención a los usuarios, debiéndose exigir incrementos económicos hacia el sector en base a esta realidad, rebasando la limitación estatal, buscando nuevas alternativas para el financiamiento de los servicios de salud.

El proyecto de fortalecimiento y ampliación de servicios básicos de salud, cuenta con recursos de organismos internacionales para implementar las áreas de emergencia de 30 hospitales del país, con tecnología de punta, personal médico, paramédico y gerencial altamente capacitado, acompañado de una red de ambulancias y comunicaciones interconectadas con centrales de alarma, servicios de rescate, cruz roja, bomberos, defensa civil.

Es una necesidad que la seguridad social cubra no solo al trabajador sino también a su familia, cumpliendo con el Artículo 29 de la Constitución que, en su Sección IV dispone: "Todos los ecuatorianos tienen derecho a la seguridad social,..."; y, en el numeral 2, del mismo, expresa: "La atención a la salud de la población de las ciudades y el campo, por medio de la socialización de la medicina, de los diferentes organismos encargados de su ejecución y de la creación de la correspondiente infraestructura,...", de lo cual se desprende que, mientras la Cons-

titución manifiesta que "El Seguro Social que tiene como objetivo proteger al asegurado y a su familia en los casos de enfermedad, maternidad, desocupación, invalidez, vejez y muerte. Se financiará con el aporte equitativo del Estado, de los empleadores y asegurados" en la práctica no se cumple.

Es necesario modificar la estratificación horizontal por un ordenamiento vertical de salud, con hospitales sobre los cuales el MSP tenga verdadero control.

La desatención hospitalaria parte del errado concepto de considerar una medicina preventiva y otra curativa, ambos aspectos, malos en nuestra medicina y sin un desarrollo armónico. Debiéndose reforzar la medicina preventiva en edades jóvenes y abriendo el concepto de una atención médica integral.

CUADRO No. 3(x 1.000)

<u>COD. SECTOR / INSTITUCION</u>	<u>CODIFICADO JUNIO 1994</u>	<u>PRESUPUESTO 1995</u>	<u>VARIACION</u>	
			<u>ABSOLUTA</u>	<u>RELATIVA</u>
320 MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	313,474,480	408,977,662	95,503,182	30,47
321 SERVICIO NACIONAL DE ERRADICACION DE LA MALARIA Y CONTROL DE VECTORES (SNEM)	10,613,476	12,806,844	2,193,368	20.67
322 INSTITUTO NACIONAL DE HIGIENE Y MEDICINA TROPICAL "LEOPOLDO IZQUIETA PEREZ" (INH)	6,912,580	8,687,520	1,774,940	25,68
323 CENTRO ESTATAL DE MEDICAMENTOS E INSUMOS MEDICOS (CEMEIN)	10,197,637	16,834,622	6,635,985	65.08

- **Sector Vivienda.-** Las cifras referenciales del Pre supuesto del Estado para 1995, co rrespondiente al gasto codificado de 1994 en lo refe<sup>re</sup>rente a los valores de deuda pública, corrientes, ca pital, es de 0; y, de lo que se conoce, el Gobier<sup>no</sup> sí atendió pagos por dicho concepto, que contras<sup>tan</sup>tan con la información del cuadro No. 4, extraído - del Presupuesto de 1995, página 497. En este sector existe una variación absoluta de 71,378,323 y una variación relativa de 31.86%. - (Cuadro No. 4)

La vivienda es el albergue que ofrece tranquilidad, confort, privacidad, indispensable en la estabilidad de la familia, siendo su mayor inversión y patrimonio por lo general.

La pobreza, como resultado de la injusticia social, alcanza niveles de miseria; la pobreza puede ser vivida con dignidad, pero en la miseria desaparece la esperanza, la autoestima y la subsistencia no se compadece con el principio de dignidad humana.

Conforme al censo de 1990, el Ecuador es urbano en un 55% de la población nacional que es de 10.807.450, la tasa de crecimiento vegetativo poblacional del 74 al 95 es del 2.19, aumentando la tasa migratoria, este -

comportamiento poblacional permite calcular el déficit total de soluciones habitacionales que es aproximadamente de 590.000; 380.000 corresponden al sector urbano y 210.000 en el área rural; déficit que conforman los nuevos hogares, las unidades inservibles (no sustituidas), con hacinamiento, La demanda de vivienda se incrementa a 50.000 unidades anuales, mientras la oferta no alcanza a 38.000 soluciones, producidas por el sector formal. El sector informal trata de suplir esta necesidad con soluciones inadecuadas, aumentando el déficit cualitativo (52 %), con ausencia de servicios básicos, sin reunir condiciones de calidad y seguridad.

La miseria se concentra en los barrios urbanos marginales, en el centro y periferia de las ciudades, incrementándose por el bajo nivel socio-económico de las áreas rurales que genera la migración del campo a la ciudad buscando trabajo y mejores condiciones de vida; estas familias se concentran en barrios informales tomándose terrenos, con ayuda mutua y autoconstrucción levantan sus viviendas que carecen de infraestructura sanitaria y títulos de propiedad. El marco institucional y financiero con el que ha intervenido el estado como ejecutor para solventar el déficit habitacional es inadecuado, no considera la

situación financiera del sector, la recuperación de cartera a largo plazo, tasas de interés subsidiadas, sin cubrir el deterioro del capital que ha provocado una descapitalización del Banco Ecuatoriano de la Vivienda agudizado por la inflación sostenida que impide dar créditos en mejores condiciones.

Existe una disminución de la capacidad financiera - del sector de 43 mil millones de sucres a 24 mil millones de sucres (el 55.5%), originado por el proceso inflacionario de la década de los 80's, con niveles de inversión del 21% en el 82 al 13 % en 1991, - limitándose el crédito externo.

El déficit de vivienda popular pone en peligro la estabilidad familiar, como núcleo básico formador de valores y del carácter de los individuos.

El Estado debe crear condiciones operativas y financieras integrando al sector privado para solucionar el problema de los grupos informales, debiéndose dotar de servicios de infraestructura, planificando su inversión para que pueda ser recuperada en términos reales, con subsidios aplicados directamente al precio de la vivienda y evitando los intermediarios.



El estado debe desarrollar programas de titulación en zonas informales; absteniéndose progresivamente de tener acción directa en ejecutar soluciones habitacionales excepto en redes matrices de infraestructura y vías de acceso.

La inflación agudiza la pobreza aumentando la brecha entre ricos y pobres, produciéndose reacciones sociales cada vez más incontrolables; la reactivación del sector construcción de vivienda ayuda a resolver el problema social generando empleo y convirtiéndose en un buen mecanismo de distribución de riqueza.

Ha entrado en vigencia la Unidad de Valor Constante, (UVC) para recuperar las inversiones en términos reales. Al interior del BEV se ha creado la Unidad de Refinanciamiento Habitacional y próximamente se formará la Corporación Nacional de Financiamiento Habitacional capitalizado con aportes gubernamentales y privados. Los préstamos externos no deben constituir la base financiera de la producción habitacional sino el ahorro interno.

Para quienes por sus bajos ingresos no pueden optar por una solución habitacional el subsidio debe ser directo no a través de las tasas de interés.

C U A D R O No. 4COMPARATIVO POR GRUPO DE GASTO  
(x 1.000)

GRUPOS DE GASTO	CODIFICADO JUNIO 1994	1.995	VARIACION	
			ABSOLUTA	RELATIVA
6. OBRAS PUBLICAS	35,648,966	69,190,400	33,541,434	94,09
INVERSIONES	33,648,966	69,190,400	33,541,434	94,09
7. DEUDA PUBLICA	0	1,921,988	1,921,988	
CORRIENTES	0	979,613	979,613	
CAPITAL	0	942,375	942,375	
8. TRANSFERENCIAS	109,722,335	34,799,999	-134,922,336	79,50
CORRIENTES	630,503	679,999	49,496	7,85
INVERSIONES	169,091,832	34,120,000	-134,971,832	79,82
9. EROGACIONES GLOBALES	2,440,000	24,400,000	21,960,000	900,00
INVERSIONES	2,440,000	24,400,000	21,960,000	900,00
<u>TOTAL GASTOS CORRIENTES</u>	16,412,223	23,456,355	7,044,132	42,92
<u>TOTAL GASTOS DE CAPITAL</u>	25,300	942,375	917,075	3624,80
<u>TOTAL GASTOS DE INVERSION</u>	207,610,283	128,270,753	-79,339,530	38.22
<u>T O T A L G E N E R A L</u>	224,047,806	152,669,483	71,378,323	31,86

- **Sector Asuntos Internos.**- En lo referente a Asuntos Internos constaba, dentro de éste, el CONACYT para 1993 - 1994, pero para 1995 se forma la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, SENACYT, y se separa de Asuntos Internos; como se verifica en los cuadros 5 y 6. En relación a los incrementos para 1995 tenemos que para el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre existe una variación relativa del 41.43%; en la Dirección Nacional de Migración el 34.54 %; en el Consejo Nacional de Rehabilitación Social el 19.73%; la Policía Nacional con el 19.72%; y, por último, la Dirección Nacional de Seguridad Pública el 17.52%. Con detrimento de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación de menos el 19.38 %; y, el Ministerio de Gobierno con el menos 4.27 %. Lo que para asuntos internos significa un presupuesto para 1995 de 426, 928, 801, (en miles de sucres); con una variación absoluta de 66,090,080 y una variación relativa de 18.32 % - (en miles de sucres). (Cuadros 5 y 6).

C U A D R O No. 5RESUMEN COMPARATIVO POR SECTOR E INSTITUCION(x 1.000)ASUNTOS INTERNOS

COD. SECTOR/INSTITUCION	CODIFICADO JUNIO 1993	PRESUPUESTO 1994	VARIACION	
			ABSOLUTA	RELATIVA
(CONACYT)	1,690,972	2,127,896	436,924	25,84
005 ASUNTOS INTERNOS	293,577,312	339,997,283	46,419,971	15,81
050 MINISTERIO DE GOBIERNO	36,217,401	50,625,189	14,407,788	39,78
051 DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDEN- TIFICACION Y CEDULA - CION.	12,411,468	15,632,845	3,221,377	25,95
052 POLICIA NACIONAL	151,508,248	204,754,985	43,246,737	35,14
053 DIRECCION NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA	975,218	979,849	4,631	0,00
055 DIRECCION NACIONAL DE REHABILITACION SOCIAL	21,116,909	17,134,680	-3,982,229	-18,86
056 CONSEJO NACIONAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE	69,575,600	49,234,833	-20,340,767	-29,24
057 DIRECCION NACIONAL DE MIGRACION	1,670,000	1,522,990	-147,010	8,80
058 COMISION ESPECIAL DE LIMITES INTERNOS	102,468	111,912	9 444	9,22

C U A D R O No. 6(x 1.000)

<u>COD. SECTOR / INSTITUCION</u>	<u>CODIFICADO JUNIO 1994</u>	<u>PRESUPUESTO 1995</u>	<u>VARIACION</u>	
			<u>ABSOLUTA</u>	<u>RELATIVA</u>
005 ASUNTOS INTERNOS	360,838,721	426,928,801	66,090,080	18,32
050 MINISTERIO DE GOBIERNO	49,896,255	47,766,080	-2,130,175	-4,27
051 DIRECCION GENERAL DE - REGISTRO CIVIL, IDENTI FICACION Y CEDULACION.	16,387,689	13,211,520	-3,176,165	-19,38
052 POLICIA NACIONAL	212,327,311	254,199,250	41,871,939	19,72
053 DIRECCION NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA	979,849	1,151,481	171,632	17,52
055 CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACION SOCIAL	19,275,680	23,058,890	3,783,210	19,73
056 CONSEJO NACIONAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE	60,448,951	85,492,580	25,043,629	41,43
057 DIRECCION NACIONAL DE MIGRACION	1,522,990	2,049,000	526,010	34,54

- **Sector Ciencia y Tecnología.-** El CONACYT desaparece formándose el SENACYT. Para el presupuesto de 1994 se asignó 2,981,612 (en miles de sucres); y, para 1995 se asigna 5,625,000 - (en miles de sucres); para desarrollo científico y tecnológico, en la parte operativa 800,000 (en miles de sucres); fomento, coordinación y asesoría al sistema nacional de ciencia y tecnología, 750,000 (en miles de sucres); servicios en ciencia y tecnología, - 575,000 (en miles de sucres); y, el Programa SENACYT-BID , 3,500,000 (en miles de sucres); existiendo un incremento presupuestario de 88.65 %.

La ciencia y tecnología permiten mayor dinamismo y eficiencia a las inversiones para satisfacer las necesidades de la sociedad proporcionando una producción de bienes y servicios optimizados en concordancia a procesos de desarrollo integral junto con sus variables económicas, sociales, políticas y culturales.

En el Ecuador, la ciencia y tecnología es incipiente exigiendo mayores logros por la creciente competitividad internacional ya que existe desarmonía entre importancias, urgencias, prioridades, objetivos propuestos en los planes de desarrollo y actividades de investigación y producción.

En los años 70 el Ecuador no dio importancia a la ciencia y tecnología porque disponía de divisas provenientes del petróleo para importar directamente de países más desarrollados, acompañada de una sociedad dependiente y poco desarrollada, registrándose escasa inversión pública y privada en el campo de producción científica y tecnológica nacional.

La cantidad de insumos importados frente a los nacionales en la industria de bienes intermedios y de capital presenta altos niveles, la transferencia de tecnología a los sectores productivos es limitada, así como la vinculación con los centros de educación superior es incipiente.

Nuestro país es subordinado en todos los órdenes de su vida, identificada como dependencia, subdesarrollo, etc. manifestándose en la imposibilidad de generar tecnología nacional o, de lo contrario, se impone la condición desventajosa de transmisión tecnológica.

En el Ecuador no se genera tecnología por la formación dependiente y deformada de la estructura productiva cuyas necesidades de tecnología son básicas e incipientes, acompañado de un sector empresarial que consume tecnología foránea y que no presenta interés

por la investigación científica y desarrollo tecnológico propio. Una clase política con intereses particulares y no nacionales, un sistema educativo deficiente que no está de acuerdo a la realidad del país, fuga de cerebros, no existe planificación de investigación y no tiene políticas para el desarrollo de ésta, desconociendo la importancia que tienen la ciencia y la tecnología en el desarrollo e independencia en todos los órdenes para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Como fuentes de desarrollo tecnológico en el país tenemos a las universidades, institutos de investigación, fundaciones, Centros y ciertas empresas, en el orden de 403 unidades de investigación, correspondiendo el 41 % a las universidades; 38.8 % al sector público y el 20.2% al sector privado.

Tenemos al SENACYT, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología; CEBCA, Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital; SIT, Servicio de Información Técnica, Universidades y Escuelas Politécnicas, principalmente interesados en el aprovechamiento de los recursos naturales que tiene el país; colegios profesionales, tales como: Colegio de Ingenieros Químicos, Mecánicos, Civiles, Eléctricos; Cámaras de la Producción, y consultorías especializadas en casi todos los campos.



La importación de tecnología es esencial en el proceso de transferencia tecnológica tratando de solucionar problemas específicos de la empresa adquiriendo tecnología de fuentes externas o alquiler de equipos, adquiriendo el derecho de usar patentes que amparen la propiedad de procesos productivos, existiendo conocimientos libres y otros amparados de exclusividad y propiedad.

Las tecnologías empleadas por industrias nacionales son intensivas en capital, de elevada productividad y poco consumo de mano de obra, producidas y controladas por compañías extranjeras, requiriendo de productos intermedios también importados; mientras en tecnologías tradicionales su depauperización produce tensiones sociales, pues los artesanos tienen que buscar trabajo en industrias que no las pueden acoger, debiéndose buscar innovaciones científico-tecnológicas a bajo costo con relación a la calidad y productividad de los artesanos, tomando en cuenta que, la cerámica, por citar un caso, produce objetos artísticos con rendimientos bajos por insuficiente control de materias primas e irregularidad en la temperatura de los hornos, lo cual afecta a su calidad.

En el sector petrolero no se prevee acciones significativas por tratarse de calidad de "enclave", no se requiere el aporte tecnológico local sino personal que pueda manejar equipos, supervisar y dirigir procesos de producción, abastecidos por transnacionales para las tres fases de exploración, explotación y refinación.

Es necesario tomar en cuenta que se debe investigar el reemplazo del petróleo por otras fuentes de energía.

En el sector agroindustrial la inversión extranjera se destina a la importación de equipos y procesos así como a establecer institutos de investigación que no sea totalmente abastecida por la matriz transnacional sino por filiales nacionales, debiéndose realizar las innovaciones tecnológicas en el propio habitat de la empresa.

En otros sectores no se promoverán cambios significativos dedicados a demandar participación local creciendo notablemente el ensamble automotriz, incentivando la producción local de partes y piezas.

En otras líneas domina la tecnología importada.

Las universidades ecuatorianas desconocen el mercado ocupacional, teniendo actividades aisladas con poca

coherencia, careciendo de procedimientos institucionales a través de planes y programas, con carencia - de mecanismos de control, seguimiento y evaluación - de actividades académicas, el bajo nivel docente e investigativo, déficit de infraestructura física, fi - nanciera y de materiales, sufre, entonces, un grave - deterioro de liderazgo social, tomando en cuenta que una de sus más importantes funciones es el estudio y planeamiento de soluciones para los problemas del pa ís; crear y desarrollar la cultura, la investigación científica y promoción profesional y técnica.

C U A D R O No. 7RESUMEN DE ACTIVIDADES Y PROYECTOSCIENCIA Y TECNOLOGIA

<u>ACTIVIDAD</u>	<u>PROYECTO</u>	<u>DENOMINACION</u>	<u>PRESUPUESTO 1994</u> ( x 1.000 )
8200		INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS	2,981,612
8200		INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS (PARTE OPERATIVA)	2,170,697
	001	TECNICAS NUCLEARES EN PRO- DUCCION ANIMAL	210,000
	002	INVESTIGACION NUCLEAR EN AGRICULTURA	200,915
	003	CIENCIAS BIOFISICAS	200,000
	004	APLICACIONES INDUSTRIALES	200,000
T O T A L :			2,981,612

C U A D R O No 8SECTOR 04PLANIFICACIONINSTITUCION : 043SECRETARIA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA (SENACYT)RESUMEN DE ACTIVIDADES Y PROYECTOS

<u>ACTIVIDAD</u>	<u>PROYECTO</u>	<u>DENOMINACION</u>	<u>PRESUPUESTO 1995</u> ( x 1.000 )
8100		DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO	5,625,000
8100		DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO(PARTE OPERATIVA)	800,000
	901	FOMENTO, COORDINACION Y ASESORIA AL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA	750,000
	902	SERVICIOS EN CIENCIA Y TECNOLOGIA	575,000
	903	PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA -SENACYT-BID	3,500,000
T O T A L :			5,625,000

## CAPITULO IV

## CAPITULO IV

4.1. SUGERENCIAS PARA UNA MEJOR DISTRIBUCIONDE LOS INGRESOS

La distribución de los ingresos es uno de los más graves - problemas que debe solucionar el estado por su desigualdad socio-económica, sin justicia ni bienestar social, el área social está deprimida, con una esperanza de vida de 66.6 - años, tasa de natalidad del 29.7 por mil, de mortalidad de 6.9 por mil, mortalidad infantil de 57.4 por mil. La familia ecuatoriana tiene un promedio de hijos de 3.5; el analfabetismo se concentra en las provincias cuya población es predominantemente indígena como Cotopaxi, con el 38%; Ca - ñar, 32%; Chimborazo, 30%; Bolívar, 24%; Imbabura, 23%. El número de desocupados para 1994, fue de 561.000 y subocupa - dos 2'100.000, entonces, de cada 5 ecuatorianos, 2 tienen - trabajo estable; de cada 5 niños entre 10 y 17 años, uno - trabaja; es decir, 500.000 niños y adolescentes; que su - mando los menores de 10 años, en estas mismas condiciones , alcanza a 1'000.000 de menores que trabajan en nuestro pa - ís; de cada 3 niños trabajadores, 2 pertenecen al sector - rural, dedicados a la agricultura como familiares sin suel - do. En la ciudad trabajan en comercio y servicio y las ni - ñas, generalmente, de empleadas domésticas, en condiciones inseguras e inhumanas, sin percibir salario mínimo, ni

seguro social, abandonando la escuela; los menores de 10 años asisten a la escuela en un 70%. y, los menores de 14 años en un 40%.

El 86 % de niños trabajadores provienen de hogares desorganizados. El 58 % de hogares ecuatorianos están por debajo de la línea de pobreza, siendo la mano de obra del niño la más barata.

La población indígena es alrededor del 38 % (3'913.500);- la mayor parte habita en la sierra y migra hacia las grandes ciudades y la costa por falta de empleo y oportunidades.

En este contexto se observa la imperiosa necesidad de una mejor redistribución de los ingresos para que llegue a los sectores más necesitados.

- Se debe establecer un sistema remunerativo igualitario para todas las entidades proporcional a la calidad técnica y de trabajo con un organismo de control a nivel nacional para evitar desfases y alzas de sueldos y -salarios así como bonificaciones que afecten al Presupuesto del Estado, sin tratos preferenciales entre las diferentes instituciones públicas.

- Mejorar el sistema de control tributario a través de visitas periódicas a los contribuyentes a nivel nacional permitiendo que estudiantes secundarios previamente capacitados trabajen en este control como requisito previo a ser promovidos a su inmediato superior.
- El IVA genera aproximadamente el 20 % de los ingresos al Presupuesto del Estado, requiriendo control a través de información cruzada entre declaraciones de proveedores y consumidores, mediante muestreo de contribuyentes más importantes.
- Debe darse más importancia a los sectores que tienen relación con salud, vivienda, educación, bienestar social, incrementando programas de inversión para crear infraestructura procurando la formación y capacitación de los recursos humanos necesarios para llevar a realidad dichos proyectos.
- Reasignación de todo el Presupuesto en su conjunto, fundamentalmente en lo relacionado con el programa de inversiones a fin de priorizar aquellas que tienen relación con el desarrollo nacional, para generar riqueza a través de una mayor producción y mejor productividad que incremente el PIB y mejore el nivel de vida de la población.



- Reducir la política de endeudamiento que se ha venido observando en los últimos 20 años para que los recursos utilizados al pago de amortizaciones e intereses vayan reduciéndose y estén acordes con las posibilidades reales que tenga el país, para lo cual debe crearse una política de estado acatada por todos los gobiernos de turno presentes y futuros.
  
- La modernización es una corriente internacional a la que debemos sumarnos, debe ser una realidad siempre y cuando se planifique de una manera tal que genere producción evitando ser una carga social.
  
- A este efecto, se debe proporcionar la debida capacitación tanto para el personal que se separa de sus puestos de trabajo a fin de que las indemnizaciones sean debidamente utilizadas en pequeñas empresas y así también al que permanecerá en las instituciones para que asuman, con conocimiento, nuevas o mayores responsabilidades.
  
- De la misma manera, las privatizaciones referentes a los sectores estratégicos no se entregue a grupos de poder económico sino que se realice un estudio que implique el mejoramiento de las gestiones administrativa, técnica, aumentando su eficiencia, fundamentalmente, y desburocratizando su funcionamiento.

- Se debe proponer mecanismos para fortalecer la incautación del impuesto a la renta; mecanismos cohercitivos, con punidad, fuertes multas, antecediendo a estos mecanismos educar y concientizar a los contribuyentes.

- Evitar la coima mediante información cruzada, contratando servicios particulares de cobranza.

- Optimizar los recursos del estado evitando el desperdicio.

- Cuando se utiliza los recursos del estado, fortalecer los mecanismos de control y manejarlos nítidamente.

- Eliminar todas las asignaciones con destino específico o preasignadas porque afectan aproximadamente al 60 % del presupuesto y distribuir de acuerdo a la planificación del CONADE, tal como lo determinado por la Ley de Presupuestos según las necesidades de funcionamiento e inversión que conforman los sectores económicos y sociales.

- Hay que observar la naturaleza del ingreso para saber si es propio o no del estado.

- Existe una crisis social ecuatoriana, los contribuyentes no tienen el sentido de participar de las rentas en forma honesta y sobreviene la evasión tributaria - pues llevan una doble contabilidad.

## CAPITULO V

## CAPITULO V

## 5.1.

MODERNIZACION

En la década de los 70's existió gran crecimiento del aparato estatal cuyo desarrollo no fue proporcional a dicho crecimiento con una acción netamente centralizadora, incrementándose el Estado en base a su periferie y observándose un desequilibrio al interior del mismo, agudizado por el regionalismo; la relación estado-sociedad va progresivamente deteriorándose y distorcionándose restando eficacia y legitimidad al Gobierno. La centralización no se limita al campo administrativo sino también a la concentración del poder y los recursos.

La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, publicada el 31 de diciembre de 1993, con Registro Oficial No. 349 tiene por objetivo establecer los principios y normas generales para regular:

- a) La racionalización y eficiencia administrativa;
- b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación;
- c) La prestación de servicios públicos y actividades

económicas por parte de la iniciativa privada a través de desmonopolización, libre competencia y delegación de servicios o actividades previstos en el numeral 1) del Artículo 46 de la Suprema Ley.

- d) La enajenación en los casos establecidos en la Ley de Modernización, de la participación del Estado en empresas estatales no previstas en el ya mencionado artículo 46, numeral 1) de la Constitución Política o de las mixtas nombradas en el numeral 2) del mismo artículo.

Dentro de la modernización del Estado ecuatoriano la descentralización, a más de la reforma administrativa pretende una real distribución del poder y los recursos en la periferia a través de organismos provinciales y municipales siendo éstos autónomos, con poder propio, donde existiría una más amplia participación de la riqueza por parte de la sociedad civil.

Es conocido que la centralización produce distorsión de la democracia al concentrar el poder, recursos y gestión central, lo que resta a los gobiernos seccionales y municipales su espacio de participación y representación. En el Ecuador la centralización se ha polarizado en Quito y Guayaquil, siendo ésta última, seno de la oposición, sociedad

en la cual los diputados actúan más en función de región y no de país. Al delegar el poder político, económico y administrativo del Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales, se plantea un nuevo modelo de redistribución del poder y de la riqueza. La descentralización económica permitirá a un mayor número de personas utilizar sus capacidades, de obtener un ingreso que se refleje en el aumento de su autorespeto, una vida digna, aportando al desarrollo del país, sin intereses de grupo o de élite de poder.

La descentralización presenta beneficios teóricos como eficiencia, equidad, participación económica, que facilita las actividades empresariales locales aumentando el empleo.

El Gobierno Central elaborará políticas de coordinación, de planificación general; no será ejecutor pero sí lo serán los gobiernos locales, por ello deberán disponer de recursos humanos y económicos que conformen la base social para el propio desarrollo.

La Modernización del Estado igualmente contempla la desmonopolización con dos funciones, la privatización para empresas estratégicas y empresas de economía mixta y la desinversión como venta de acciones al sector privado utilizando un mecanismo de transparencia como la Bolsa de Valores.

El siguiente pilar de la Modernización se refiere a la desconcentración que pretende brindar mayor agilidad eliminando los trámites burocráticos y disminuyendo el aparato gubernamental. El único fin válido de la privatización es el bienestar social. El Gobierno debe tener la capacidad de regular a la empresa privada a través de una administración pública efectiva. Mientras más pobre sea el país, y menos desarrollado, su administración pública deberá tener mayor cautela en las decisiones de privatizar las grandes empresas estatales de servicios públicos, sin olvidar el objetivo de equidad social. Podemos preguntar si el Gobierno ha tenido tiempo y prolijidad para realizar un estudio y análisis completo y complejo sobre costo-beneficio para cada caso o aplica esquemas intuitivamente. Entre los factores que impulsan la privatización tenemos: Ideología - Estado subsidiario - el estado desempeñará las actividades que el sector privado no puede, no debe, (no quiere) desempeñar, con estrategias de liberación de las fuerzas de mercado que producirán mayor eficiencia, mayor equidad y participación social por la democratización del capital, sin pensar en la estructura de la sociedad ecuatoriana que se aleja de la equidad cuando subsisten problemas de concentración de riqueza, del poder político, económico, problemas étnicos, culturales, raciales, pobreza extrema, educación caduca, distorsión y pérdida de valores. Entonces, los sectores sociales podrán competir con equidad ?.



Eficiencia - El papel del Estado como propietario y agente regulador de una empresa de difícil ejecución, no siempre fue eficiente por la gran variedad de exigencias públicas, contradictorias como: las de invertir, tener una gran capacidad, fijar precios bajos, dictar políticas de estabilización, responder a estrategias de desarrollo regional, a presiones sindicales, favores políticos, inclinarse por resultados electorales. Consecuentemente, con la privatización el Estado deja de ser agente propietario y teóricamente divide las funciones limitándose a la regulación del sector privado, aduciéndose que no es problema de quién es el propietario sino que su administración sea eficiente, si incentiva la competencia o no, teniendo las empresas estatales que ser más eficientes cuanto más autónomas sean, con gerencias seleccionadas y no políticas o coyunturales, logrando mayor eficiencia, actuando como empresas y no como dependencias burocráticas.

Cabe señalar que la empresa privada ecuatoriana no ha demostrado ser eficiente y peor aún tener objetivos de bienestar social; necesariamente debe considerarse la coordinación de reubicación del sector público y privado, que el estado deje de participar en empresas productivas que no sean prioritarias, como el turismo.

Crisis Fiscal - El obstáculo para nuevas inversiones en empresas públicas y en obras de infraestructura constituye una base para la crisis fiscal. Por lo tanto, la privatización y los ingresos que de ella se obtengan fortalecerán la inversión pública y reducirán la deuda social. Mediante las privatizaciones se generarán ingresos para el Gobierno, contribuyendo a reducir el déficit fiscal, beneficio temporal que podría generar el aumento de las inversiones extranjeras y retorno de capitales; pero no se debe basar el desarrollo del país en ellos pues no son permanentes ni propios.

Acuerdo con Acreedores Internacionales - La Comunidad Internacional fomenta la privatización mejorando las relaciones con el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, llegándose a una renegociación de la deuda ecuatoriana.

Se debe aclarar que los recursos obtenidos con las privatizaciones de ninguna manera deberán destinarse al pago de la deuda.

El proceso de privatización en el país debe ser:

- Transparente, disminuyendo las posibilidades de corrupción, aumentando la credibilidad del gobierno.
- Maximizar el valor de las empresas públicas.

- Compensación justa para los empleados, al producirse la compra de renuncias disminuyendo la burocracia, debe tomarse en cuenta que el dinero pagado - por la compra de renuncias no garantiza la integración al sector productivo del país. El gobierno, al respecto, no ha implementado programas de capacitación, asesoría y seguimiento de su incorporación al sector productivo.
  
- Regulación efectiva, el estado debe estar en condiciones de regular a la empresa privada.
  
- Moralización, se debe frenar la inmoralidad tanto en la actividad pública como en la privada; los grandes escándalos se han presentado en contratos, acciones tomadas por la administración pública, implicando a funcionarios del sector y no a quien realiza el cohecho, siendo ambos inmorales. Donde prima la honestidad se crea confianza sumado a la seguridad, buena fé, eficiencia, capacidad, entonces se genera desarrollo. Lamentablemente el Ecuador vive un clima de desconfianza donde ésta es normal apareciendo la honestidad como excepción.

Los partidos políticos son campos donde se agrava la corrupción así como en la administración de justicia.

Se debe buscar el origen de esta situación tomando como factor importante la crisis moral que afecta a todos los estratos sociales especialmente político y público.

5.2.

### SITUACION MACROECONOMICA

#### ESTRATEGIAS UTILIZADAS EN EL CONFLICTO BELICO

Los programas económicos aplicados por el Gobierno buscan sentar las bases para obtener un crecimiento económico sostenido que garantice el progreso social.

Ante este objetivo, se ha estabilizado la economía de corto plazo y se ha aplicado la Ley de Modernización en la reestructura del estado; el gobierno anterior entregó el país con una inflación del 50 %; en septiembre de 1992 se tomaron medidas de ajuste fiscal estabilizando el sistema cambiario, con aumento de la inflación en los primeros meses; disminuyendo luego, para en 1994 estar en un 25%; el 31 de marzo de 1995 se reduce al 22 %.

La balanza de pagos en nuestro país se reflejó en una reserva internacional notablemente débil, que para agosto de 1992 fue de 220 millones de dólares con la cual no se podía enfrentar a un programa adecuado de importaciones, acompañada de un bajo respaldo para el circulante. Para-

diciembre de 1994, la reserva internacional aumenta muy -  
significativamente a 1.712 millones d dólares. En 1992 -  
la reserva monetaria internacional incluía las divisas pro  
venientes de todas las exportaciones públicas y privadas,  
existía un sistema de incautación, a partir de noviembre-  
de 1992 se desincauta las divisas del sector privado que-  
dándose en el Banco Central únicamente las transacciones-  
oficiales, tanto de ingresos como de egresos. La reserva-  
monetaria internacional empieza a cumplir su rol fundamenta  
tal, el de cubrir las importaciones; así como se va alcanz  
ando solvencia externa y el respaldo de la moneda naciona  
nal haciendo atractivo el ingreso de capitales al país. -  
Desde 1992 el ahorro interno y el ahorro externo han ido-  
aumentando para, vía inversión, impulsar el crecimiento -  
económico sostenido; el flujo de inversión llegó a 800 -  
millones de dólares, aproximadamente; más del 60 % como in  
versión extranjera permanente directa en proyectos. El 25%  
como endeudamiento del sector privado en dólares; y, el 15%  
especulativo o capital golondrina.

En el país existe el acuciante problema de la mala dis -  
tribución de los ingresos con una brecha en la cual la ri  
queza se encuentra en muy pocas manos y la pobreza es -  
abundante, debiéndose mejorar la estructura de los ingres  
os fiscales optimizando la calidad del gasto.

El ingreso per cápita ha mejorado en un valor de 150 dóla  
res mensuales. En el gobierno anterior los salarios nunca

superaron los procesos inflacionarios disminuyendo el poder real de compra; en estos 30 meses de gobierno se ha - obtenido un mejoramiento real, a marzo de 1995, de casi - un 40 %. (En agosto del 92, 107.000 sucres alcanza para - marzo de 1995, 307.000 sucres).

El producto interno bruto se ha incrementado en un 4 %.

En relación a los fondos prestables o disponibilidad de - recursos se ha obtenido un aumento de la oferta de recur- - sos.

El ingreso petrolero, actualmente, financia el 36 % del - presupuesto del estado; debiéndose tomar en cuenta que por - cada dólar que baja en el precio del barril de petróleo el - país deja de percibir 80 millones de dólares anuales.

En cuanto al sistema cambiario, el tipo de cambio se uti- - lizó como instrumento para sostener el proceso inflaciona- - rio; así, desde 1988 hasta 1992, existió una devaluación- - constante, a partir de 1992 ya no se da el acaparamiento- - de dólares, la volatilidad es menor, la estabilidad en el - sistema cambiario se ha mantenido en equilibrio.

La solidez de la economía se sustentó en una Reserva Mone- - taria Internacional fuerte; una disminución inflacionaria, - control en el desequilibrio fiscal, solidez que permitió- - controlar el sistema cambiario con lo cual se pudo enfren-

tar el conflicto bélico durante 5 semanas.

Como estrategia para enfrentar el conflicto se utilizó la tasa de interés; del 26 al 31 de enero de 1995 existió un retiro masivo de depósitos por parte del público, lo que obligó a priorizar el gasto público.

El Comité de Pagos del Banco Central realizó un análisis pormenorizado de los mismos buscando categorizar la disponibilidad de fondos. El incremento de las tasas de interés no afectó a sistema cambiario, el retiro masivo que significó aproximadamente 700 mil millones de sucres no regresaron al sistema, creando un estrangulamiento de la liquidez, determinando que las tasas lleguen casi al 300 % pero éstas fueron en el corto plazo. No se recuperó los depósitos de ahorro sino que realizaron otro tipo de inversiones tales como certificados de depósito y pólizas de acumulación.

El Banco Central aumentó la tasa interbancaria de interés a través de la mesa de dinero o a través de una facilidad de liquidez creada por la Junta Monetaria a fin de que las instituciones no tengan problemas de liquidez como consecuencia del mencionado retiro masivo de depósitos, utilizando al Banco Central en calidad de prestamista de última instancia con garantías severas y tasas de interés interbancaria del 260 % a corto plazo, esto es 24, 48 y 72 horas, sin que se afecte mayormente las tasas activas y pasivas que luego del cese de fuego tenderán a la baja.

Existe una Reserva Monetaria Internacional de Un mil seis cientos millones de dólares y el gobierno continúa empeñado en bajar la inflación y mejorar el poder adquisitivo de nuestra moneda.

Paralelamente, la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Finanzas realizó estudios tendientes a anular líneas y sublíneas de crédito pendientes a enero 15, de 1995.

La Subsecretaría del Tesoro emitió líneas y sublíneas de crédito pasado el 20 de enero de 1995, correspondientes a 1994. Además utilizó saldo de pagadores, saldo de terceros, anticipos por superavit generados por las empresas.

La Subsecretaría de Presupuestos determinó las prioridades en líneas de gastos de personal en 100%. El Crédito de Gastos Corrientes para servicios básicos y arrendamientos se determinaron en el 100 % y para el resto del servicio el 50 % excepto los hospitales. En suministros y materiales, se determinó el 50 %; para bienes inmuebles no se determinó por ningún concepto. Las transferencias para funcionamiento de instituciones públicas y privadas se determinó en un 80% igual que para gastos de inversión.

En la línea y sublínea para servicio de la deuda pública se autorizó de acuerdo al calendario de vencimientos. La Subsecretaría de Presupuestos y Tesoro se reunirán cada mes para la ejecución de los programas siguientes.



**CAPITULO VI**

## CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 6.1. CONCLUSIONES.-

- El Presupuesto del Estado históricamente ha ido evolucionando desde la época republicana cuando es potestad del Estado recaudar tributos y financiar sus gastos corrientes; posteriormente, responde a una estructura simple, contenía un registro contable de recursos; luego, comprende un presupuesto de operaciones y un presupuesto de capital, separando los gastos corrientes de las inversiones; para más tarde implementar la planificación como fundamento básico de gestión y nexos con el desarrollo económico a mediano y largo plazo; y, finalmente, esto es a partir de 1992, rige la Ley de Presupuestos, distribuyéndolos por sectores de desarrollo con el objetivo de mejorar la distribución de los ingresos.
  
- Los principios económicos aplicados al presupuesto, como el Constitucional, el de universalidad que contempla todos los ingresos y egresos captados; el de racionalidad, basado en la descentralización; el de austeridad tomando en cuenta que los recursos manejados por el Estado pertenecen a la sociedad y deben ser utilizados óptimamente, demuestran un espíritu de beneficio social colectivo.

- En el Ecuador la tributación busca cumplir con el compromiso fiscal de financiar las diferencias en el presupuesto sin constituir un elemento de justicia-distributiva del ingreso afectando a los sectores marginados.
  
- En la distribución del presupuesto por sectores de desarrollo para 1995 en cuanto compete al Ministerio de Educación presenta una variación relativa positiva del 15.78 % con respecto al presupuesto de 1994, incremento que obedece a la aplicación de la reforma curricular basada en universalizar la educación, lo cual formará al estudiante para comprender la realidad y transformar la sociedad fundamentado en la capacitación docente, rescate de los valores éticos y morales, flexibilidad en la metodología enseñanza-aprendizaje, permitiendo el progreso del sistema educativo que repercutirá positivamente en la sociedad y se la preparará para su inserción en el contexto de la globalización hacia futuro. Cabe mencionar que la reforma curricular no se basó en la participación activa de la comunidad educativa, ni existió representación del magisterio ni de sectores de educación formal y no formal.
  
- La existencia de una clase política deteriorada como resultado del defectuoso sistema educativo,

agravado por la falta de gobernabilidad institucional y corrupción generalizada y tomando en cuenta - que son elementos multiplicadores, afectan directamente al desarrollo integral del educando y al desarrollo del país.

- La crisis universitaria, el desconocimiento del mercado ocupacional junto con el bajo nivel docente e investigativo, han producido un grave deterioro de su liderazgo al no cumplir con su principal mandato de dar soluciones a los problemas del país.
  
- En el campo de la salud su situación es deficitaria, presenta un perfil epidemiológico que refleja la pobreza y el ineficiente saneamiento básico, con una desnutrición del 50 % en menores de 5 años acompañada al desajuste presupuestario de más de una década, con un manejo centralizado, escasez de recursos, burocracia ineficiente, dificultad en la coordinación intrasectorial, han dado como resultado la deficiencia de los servicios básicos de salud y hospitalarios presentando un impacto negativo sobre la sociedad y la producción a presente y a futuro.
  
- En cuanto al sector vivienda, existe un 58 % de ecuatorianos que está por debajo de la línea de pobreza como resultado de la falta de justicia social y mu-

chos alcanzan niveles de miseria, desapareciendo la esperanza y autoestima y su subsistencia no se com-padece con el principio de dignidad humana, exis - tiendo déficit habitacional y hacinamiento que pone en peligro el núcleo vital de la sociedad que es la familia, sin tener acceso ni facilidades para adqui - rir su vivienda.

- En lo referente al sector asuntos internos existe u - na variación relativa del 18.32 % incrementándose - principalmente para el Consejo Nacional de Tránsi - to, la Dirección Nacional de Migración, el Consejo - Nacional de Rehabilitación, la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Seguridad Pública, lo que in - cidirá en el mejoramiento de la seguridad interna - del país.
  
- En el campo de la Ciencia y Tecnología, permite una mayor eficiencia a las inversiones con el objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad, con un - presupuesto asignado al SENACYT, para 1995, de - cinco mil seiscientos veinte y cinco millones de su - cres que permitirá aumentar los programas de inves - tación científica tecnológica beneficiando al sec - tor productivo aumentando su eficiencia y producti - vidad.

- La proyección del proceso de modernización prevee - beneficios al estado por cuanto el espíritu de la - Ley tiene por objeto establecer los principios y - normas para regular la racionalización y eficiencia administrativa, contemplando la desmonopolización, - descentralización y desconcentración de las funcio- nes públicas.
  
- La descentralización aún no aplicada, propenderá a la cesión de funciones a organismos seccionales como - consejos provinciales, municipios y otros, plantea<sup>do</sup> un nuevo modelo de redistribución del poder y de la riqueza, lo cual permitirá a un mayor número de personas utilizar sus capacidades en la búsqueda de bienestar social.
  
- El Estado que cumple con el papel de propietario - y agente regulador no siempre fue eficiente por la gran variedad de exigencias públicas contradicto - rias, con la modernización el Estado deja de ser - agente propietario y se limita a la regulación efec<sup>ti</sup>va del sector privado.
  
- El proceso de modernización en lo que respecta a la disminución del aparato gubernamental no se ha fun- damentado en un estudio de auditoría respecto a las

funciones que debe ejercer cada una de las instituciones, lo que ha ocasionado un desmejoramiento en los niveles de ejecución y operatividad sobre todo en la atención de trámites al usuario, esta reducción de personal carece de un mecanismo de capacitación a efecto de que quien deje la función pública, pase a formar parte del aparato productivo privado; así, los capitales recibidos por concepto de separación voluntaria se han destinado al gasto corriente, especulación financiera y no a la inversión productiva.

- Existe una crisis social ecuatoriana, los contribuyentes no tienen el sentido de participar de las rentas en forma honesta y sobreviene la evasión tributaria pues llevan una doble contabilidad, y los impuestos no son recaudados adecuadamente, acompañado de la corrupción e inmoralidad crean clima de desconfianza para el usuario y el inversionista extranjero, perjudicando al desarrollo y crecimiento económico del país.

## 6.2. RECOMENDACIONES.-

- Uno de los instrumentos que permiten incrementar los ingresos del Gobierno Nacional, se relaciona con el "Sistema de Recaudación", el cual en el país es bastante defectuoso, si bien la Ley establece el control, no se ejecuta por la falta de un mecanismo idóneo, por lo cual se hace necesario que el Gobierno desarrolle y perfeccione un programa computarizado que permita identificar las fuentes de ingresos que perciben todas las actividades que ejercen los profesionales, comerciantes, industriales, etc. así como las instituciones y empresas. Convendría sugerir algunas ideas sobre la adecuación de un mecanismo de control para establecer mediante la información cruzada las fuentes y montos de ingresos que perciben las distintas actividades:

1. Toda persona natural o jurídica estará obligada a registrar su actividad productiva, sea empleado público o privado, empresario, profesional en ejercicio libre, etc.
2. Todas las personas naturales o jurídicas serían asignadas con un código en forma similar al Registro Unico de Contribuyentes.



3. Existiría la obligación legal de declarar en - forma semestral o anual, los pagos o contribuciones por trabajos realizados con o sin lugar de dependencia, adjuntando copia de las planillas o recibos de haber pagado tales rubros, - con lo cual se eliminarían las presuntivas.
4. El Ministerio de Finanzas registraría todas - las declaraciones y mediante un programa computarizado "ordenador", directamente se conocerían quienes han recibido esos pagos.
5. En forma trimestral el Ministerio notificará a quienes no hayan presentado su declaración dando un plazo para que presente la misma.
6. Las declaraciones recibidas a su vez deberán - ser cotejadas con las declaraciones hechas ante la Superintendencia de Compañías, para el - caso del sector empresarial de derecho.
7. Para alcanzar un registro completo de todas las actividades existentes el Ministerio de Finan - zas se deberá apoyar en los Registros de Membresía que tienen las Cámaras y Asociaciones de la Producción existentes en el país.

- El Gobierno nacional debe flexibilizar el modelo económico incrementando la inversión social, especialmente en salud, educación, vivienda, basado en un óptimo control y recaudación de los ingresos así como su eficiente redistribución, aumentando fuentes de empleo.
  
- El CONUEP debe reestructurar los programas académicos con mayor apertura a la investigación científica para elevar su nivel académico y capacidad gerencial en general.
  
- La Superintendencia de Compañías debe realizar una cuidadosa selección de auditores los cuales presentarán severas garantías y cada persona económicamente activa seleccionará su auditor, y éstos efectuarán controles por sorteo a los declarantes; en caso de falsa declaración se levantará una glosa, impugnándose al confirmarse el delito, siendo reprimido con fuertes sanciones económicas y privado de su libertad, para lo cual el Congreso Nacional en coordinación con el Gobierno Central debe propender a la especificación de delitos y sanciones en una Ley de Moralización.

- Toda persona que realice actividad comercial o profesional debe hacer una declaración personal al igual que su cónyuge, indicando sus ingresos anuales y su patrimonio; debiendo tener una sola contabilidad, regulándose su actividad a través de facturas autorizadas por la Superintendencia de Compañías.
  
- La SENACYT debe continuar y aumentar los programas de investigación tecnológica en la industria nacional para disminuir la dependencia de la tecnología foránea y crear tecnología propia que permita lograr eficiencia y competitividad.
  
- El Gobierno, a través del CONAM, debería rediseñar políticas y estrategias del proceso de modernización del Estado a fin de que propenda a alcanzar el objetivo propuesto.
  
- El SECAP debería tomar en cuenta las necesidades del sector productivo para diseñar los programas de capacitación a la empresa privada; el Gobierno Nacional a través de sus instituciones de educación y capacitación en conjunto con el CONUEP y Cámaras de la Producción, deben diseñar un plan de orientación vocacional y capacitación que permitan optimizar el recurso humano.

BIBLIOGRAFIA

- Rodríguez Aznar Vicente "Elementos de la Economía Presupuestaria".- Editorial Aregrafía C.A. Venezuela, 1973.
- Informe sobre Desarrollo Humano Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por el Fondo de Cultura Económica SA de CV. 1era. Edición 1994.
- Informe Nacional para la Tercera Reunión sobre Desarrollo Sustentable Nueva York, Abril, 1995
- Dinámica Poblacional del Ecuador y sus Principales Repercusiones en el Desarrollo económico CEPAR -- Septiembre, 1993
- Correo Poblacional CEPAR - Marzo, 1995

- Gestión Económica y Sociedad Abril, 1995, No. 10 - Ecuador
- Economía de Stanley Fischer  
Rudeger Dornbuch  
Richard Schtmalense  
Editorial MCCRAW HILL,  
Marzo, 1993-Segunda Edición
- Martner  
El Presupuesto por Programas  
1981.
- Presupuesto del Estado 1994 Tomos I y II
- Presupuesto del Estado 1995
- Normas de Programación y -  
Aprobación del Presupuesto  
del Sector Público  
Acuerdo No. 063 y 064 - 27.01.94  
Ministerio de Finanzas
- Manual de Normas Técnicas -  
para la Administración de -  
la Ejecución Presupuestaria  
del Gobierno Central  
Acuerdo Ministerial 005 y 017 de  
6 de enero de 1994
- Constitución Política de la  
República del Ecuador  
Interpretaciones/Actualizada 1990

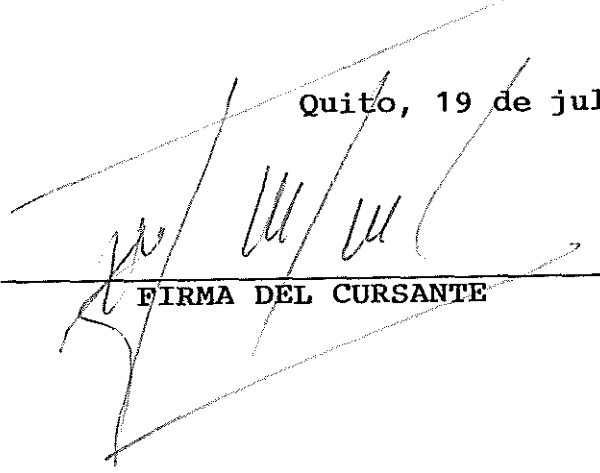
- Ley de Presupuestos del Sec  
tor Público Publicada en R.O.No.076  
30.11.1992
- Reglamento de la Ley de Pre  
supuestos del Sector Públi-  
co Publicada en R.O. No.136  
26.02.1993
- Reformas al Reglamento de -  
la Ley de Presupuestos del  
Sector Público Publicadas en R.O.No.309  
4.11.1993
- Diario "El Comercio" 12 de junio de 1995, Pág.A-9
- Ingeniero  
Francisco Albornoz Cazares Ministro de Desarrollo Urba  
no y Vivienda, Conferencia  
mayo, 1995
- Economista  
Ana Lucía Armijos La Macroeconomía, Conferen-  
cia, abril, 1995

ANEXO "A"

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, 19 de julio de 1995



FIRMA DEL CURSANTE

DR. JORGE ELIAS RIVADENEIRA

NOMBRE DEL CURSANTE